



## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

**А. С. КРИЖАНОВСЬКА,**  
*аспірантка кафедри державного будівництва,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків*

*Статтю присвячено дослідженню ролі конституційного принципу гласності у діяльності Президента України, організаційно-правових аспектів його реалізації. Здійснено аналіз особливостей нормативного закріплення у чинному конституційному законодавстві України принципу гласності та організаційного механізму реалізації його у діяльності Президента України. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання організаційних засад забезпечення гласності в діяльності глави Української держави.*

**Ключові слова:** принцип гласності, право на інформацію, відкритість влади, Президент України, Адміністрація Президента України.

Одним з найважливіших принципів демократичної організації суспільства є принцип гласності, без практичного втілення якого неможливе ані забезпечення належного інформаційного обміну між державно-владними структурами та населенням, ані повноцінне та ефективне управління суспільними процесами.

Проблематика забезпечення гласності у відносинах органів державної влади з громадськістю досліджувалася такими вченими, як Ю. М. Батурін, І. І. Дахова, А. Б. Канунніков, Є. О. Лукашева, В. О. Серьогін, В. М. Тихонов, Ю. М. Тодика, О. О. Томкіна та ін. Однак серед дослідників існують різні підходи до визначення змісту поняття «гласність» як правової категорії. Так, за визначенням В. О. Серьогіна, гласність являє собою стан політико-правової гарантованості відкритої, достовірної і безперервної інформації про суспільно-політичні процеси, що відбуваються в суспільстві, діяльність суб'єктів політичних відносин, функціонування державно-правових інститутів [10, с. 49]. На думку Є. О. Лукашевої, гласність є принципом демократії, що визначає характер взаємовідносин державних, господарських органів, громадських

організацій і громадян, що полягає в такому: а) відкритості й доступності для громадян інформації про діяльність даних органів та організацій; б) вивченні та врахуванні громадської думки, пропозицій і критичних зауважень громадян, спрямованих на покращення роботи цих органів; в) праві громадян вільно висловлювати свою думку щодо будь-яких питань державного, господарського і суспільного життя, вносити свої пропозиції, критикувати недоліки; г) інформуванні громадян про заходи, прийняті за їх зауваженнями і пропозиціями; д) обов'язку органів та організацій відповідати на будь-які запити і звернення громадян про діяльність органів та організацій, за виключенням тих її аспектів, котрі становлять державну або службову таємницю, зачіпають права та інтереси інших осіб; е) в обов'язку громадян не використовувати отриману інформацію на шкоду інтересам суспільства і держави, правам та інтересам інших осіб [1, с. 289]. У свою чергу А. Б. Канунніков вказує, що за своєю сутністю гласність виступає як «специфічний засіб, форма існування і прояву інформації в суспільно-політичній сфері» [2, с. 12].

Метою статті є науковий аналіз ролі принципу гласності як однієї з фундаментальних засад діяльності Президента України, правових та організаційних аспектів його реалізації.

Розглядаючи принцип гласності як один з конституційних принципів функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, насамперед виходимо з того, що він є одним з фундаментальних політико-правових принципів, що складають основи конституційного ладу України, і полягає за своїм змістом у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси в політико-правовій сфері [10, с. 58]. Необхідними передумовами дії принципу гласності є законодавчо закріплена заборона цензури, розвиток свободи слова і друку, врахування і використання громадської думки в процесі прийняття державних рішень.

Місце і роль принципу гласності в діяльності органів державної влади та

органів місцевого самоврядування найбільш концентровано розкривається в його функціях, до яких відносять гносеологічну, правозахисну, комунікативну, стабілізуючу та контрольну [11, с. 22–24]. Комплекс вказаних функцій дозволяє розглядати принцип гласності як один з центральних принципів взаємовідносин між державою та суспільством, сутність якого полягає у відкритості, прозорості, публічності організації та діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, а також доступності інформації про їхню діяльність [12, с. 28-29].

Незважаючи на те, що в чинній редакції Конституції України принцип гласності не отримав свого закріплення у вигляді спеціальної норми-принципу, це питання регулюється в основному на рівні законів. Так, зокрема, ст. 5 Закону України «Про інформацію» встановлено, що кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Окремі аспекти реалізації принципу гласності закріплено, зокрема, законами України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (ч. 1 ст. 2), «Про доступ до публічної інформації» (ст. 3–5), «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (ст. 34), «Про телебачення і радіомовлення» (ч. 6 ст. 4), «Про інформаційні агентства» (ст. 2) тощо.

На особливу увагу заслуговують питання реалізації принципу гласності в діяльності вищих органів державної влади. Одним з таких органів є Президент України, який займає особливе місце в системі органів державної влади і, будучи главою держави, забезпечує функціонування державних структур у режимі консенсусу, спрямовує зусилля різних гілок влади на розв'язання актуальних проблем суспільства.

Особливий характер форм реалізації принципу гласності в діяльності Президента України обумовлений насамперед специфікою його компетенції та монократичним характером цього інституту. Водночас, враховуючи те, що



діяльність глави держави є значно більш закритою для широкого загалу порівняно з діяльністю парламенту, доступ суспільства до інформації про діяльність Президента має гарантуватися різноманітним доступним йому джерел і засобів інформації, надаючи можливість таким чином кожному переконатися в достовірності й об'єктивно оцінити події.

До засобів забезпечення гласності діяльності Президента України відносять: оприлюднення через друковані та електронні засоби масової інформації повних текстів правових актів, підписаних главою держави; трансляції теле- та радіозвернень Президента до Українського народу; публікації у пресі та оголошення по телебаченню та радіо послань Президента до народу; публікації текстів щорічних та позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище; трансляції публічних виступів глави держави; брифінги та прес-конференції Президента України та співробітників його апарату для представників українських та зарубіжних ЗМІ; інтерв'ю Президента представникам ЗМІ; прес-релізи про діяльність глави держави, що розповсюджуються Прес-службою Адміністрації Президента України через друковані та аудіовізуальні засоби масової інформації; виступи речника (прес-секретаря) Президента України перед представниками ЗМІ; статті співробітників Адміністрації Президента України, спеціалістів та журналістів про статус і діяльність глави держави; теле- та радіорепортажі з місця подій, в яких бере участь Президент України; фотоматеріали про події за участю глави держави; статистичні дані щодо діяльності глави держави, які публікуються Прес-службою Адміністрації Президента України [10, с. 111-112]. До цього переліку слід віднести й такі засоби забезпечення гласності роботи глави держави, як відповіді на інформаційні запити стосовно надання публічної інформації, розміщення інформації про діяльність глави-держави на веб-сайті офіційного Інтернет-представництва Президента України, а також створення архіву діяльності глави держави.

Відповідно до п. 4 Положення про Адміністрацію Президента України,

завдання щодо створення умов для доступу громадськості до інформації про діяльність Президента України, Адміністрації Президента України, забезпечення оперативного надання інформації про діяльність Президента України, а також його Адміністрації засобам масової інформації, забезпечення роботи офіційного Інтернет-представництва Президента України, розміщення на його веб-сайті проектів законів України та актів Президента України, які потребують широкого обговорення, законів України, підписаних Президентом України, указів і розпоряджень Президента України, а також іншої інформації про діяльність Президента України, Адміністрації покладено на Адміністрацію Президента України, яка є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України [7].

Окремої уваги варте питання, що стосується оприлюднення підписаних главою держави указів та розпоряджень. Наразі це питання регулюється Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» № 503/97 [8]. Так, пунктом першим цього Указу встановлено, що офіційним друкованим виданням, в якому здійснюється офіційне оприлюднення актів Президента України, є інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України». Ці ж акти можуть бути опубліковані у таких виданнях як «Офіційний вісник України» та газеті «Урядовий кур'єр». Водночас п. 7 зазначеного Указу передбачає, що акти Президента України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням відповідного органу. В контексті вказаного слід зазначити, що закріплення зазначеного положення створює штучні перешкоди для вільного інформаційного обміну між главою держави та громадськістю, значно ускладнює можливість громадян реалізувати своє конституційне право на інформацію і вступає в протиріччя із Законом України «Про інформацію».

Окрім цього, не втрачає своєї актуальності й проблема оприлюднення актів Президента України з обмежувальними грифами. Оприлюднення таких актів у відповідності із п. 7 Указу № 503/97 здійснюється шляхом їх надіслання

відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність. Однак як свідчить практика попередніх років, у відкритих джерелах інформації (зокрема на веб-сайті офіційного Інтернет-представництва Президента України) не публікуються навіть назви актів глави держави з обмежувальними грифами. Поза сумнівом, така практика не сприяє повноцінній реалізації принципу гласності в діяльності Президента України. Поліпшенню цієї ситуації мають сприяти положення нещодавно прийнятого Закону України «Про доступ до публічної інформації», ч. 7 ст. 6 якого передбачено, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений [4]. У цьому контексті вельми доречним вбачається закріплення в нормативному акті, що визначає порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, обов'язку опублікування всіх підписаних Президентом України указів та розпоряджень, які не містять обмежувальних грифів (у тому числі тих, які не мають загального значення чи нормативного характеру), а також тих частин документів із обмежувальними грифами, які не містять інформації з обмеженим доступом.

Як ефективний засіб інформування широких верств населення з позицією глави держави щодо причин і шляхів розв'язання найбільш гострих проблем суспільно-політичного розвитку можуть бути успішно використані послання до народу, а також щорічні послання до Верховної Ради України. Останні згідно з п. 1 Указу Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» № 314/97 є офіційними документами глави держави, в яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин. До підготовки щорічних послань Президента України до Верховної Ради України залучаються Кабінет Міністрів України, Рада



національної безпеки і оборони України, окремі міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, наукові заклади Національної академії наук і галузевих академій наук України, вчені та фахівці. На підставі системного аналізу стану справ у сфері своєї діяльності кожний з державних органів та наукових закладів передає у визначені строки до Адміністрації Президента України узагальнені матеріали і вносить пропозиції щодо вирішення наявних проблем [9].

Окрім щорічних послань до Парламенту, налагодженню міцного інформаційного обміну між главою держави і громадськістю сприяють й такі форми забезпечення гласності, як участь Президента у засіданнях Верховної Ради України, зустрічі з керівниками депутатських фракцій, зустрічі з керівниками державних установ та організацій тощо.

Завдання з організації висвітлення діяльності Президента України та забезпечення його зв'язків із засобами масової інформації в Україні та за кордоном покладено на Прес-службу Президента України, яка забезпечує оприлюднення через засоби масової інформації офіційної позиції глави держави; готує та організовує проведення за участю Президента України прес-конференцій, брифінгів, інших заходів для представників засобів масової інформації; здійснює підготовку друкованих, аудіо- та відеоматеріалів щодо діяльності Президента України для подальшого їх розміщення в засобах масової інформації. Прес-службу очолює прес-секретар Президента України, який організовує роботу Прес-служби та забезпечує виконання завдань, покладених на неї [3; 7].

Відповідно до розпорядження Президента України № 419/95-рп на Прес-службу Президента України покладено завдання здійснення координації роботи прес-служб та відповідних інформаційно-аналітичних підрозділів Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, Уряду Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [5].

Важливого значення в механізмі забезпечення гласності діяльності глави

Української держави набуває робота з опрацювання запитів фізичних та юридичних осіб з приводу надання публічної інформації. Зокрема, на виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» у складі Адміністрації Президента України було утворено Головне управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України, яке відповідно до Указу Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України» № 548/2011 визначено спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації та відповідає за розгляд та надання відповідей на запити на інформацію [6]. Так, лише за період з 01.01.2012 р. по 31.08.2012 р. до Головного управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України надійшло 2712 запитів, з яких: 2087 – від фізичних осіб; 625 запитів – від юридичних осіб та громадських організацій (у тому числі 176 – від засобів масової інформації).

Істотним кроком для забезпечення належного інформаційного обміну між главою держави та громадськістю стало законодавче закріплення можливості подавати інформаційні запити в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Як засвідчує практика, використання електронних каналів передачі інформації, зокрема для надіслання запитів, значно пришвидшує процес їх обробки та надання відповідей.

На виконання ст. 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Адміністрацією Президента України запроваджено систему обліку публічної інформації, за якою вона виступає розпорядником. Зокрема, така система містить відомості про акти, що видаються Президентом України; заходи за участі Президента України; звернення Президента України з нагоди певних свят чи подій; доручення Президента України органам державної виконавчої влади; брифінги і прес-конференції Президента України, а також співробітників його Адміністрації для представників українських та зарубіжних



ЗМІ; розпорядження Глави Адміністрації Президента України тощо.

Чинним законодавством встановлено можливість одержання доступу до будь-якої інформації, якщо вона не є конфіденційною, таємною або службовою (ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Важливим й суттєвим для реалізації принципу гласності у взаємовідносинах між главою держави та громадянським суспільством є положення Закону, відповідно до якого не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, крім відомостей, визначених законом. Окрім цього, не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

Викладене дозволяє дійти висновку, що реалізація положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» в цілому сприяла оптимізації форм підтримання зв'язку між главою держави та громадськістю, усуненню штучних перешкод для вільного інформаційного обміну між зазначеними суб'єктами (зокрема, важливим кроком в цьому напрямі стало використання можливостей сучасних електронних каналів зв'язку). Водночас серед проблем, які ще належить вирішити у цій сфері, можна виокремити такі як необхідність істотного посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері надання публічної інформації, запровадження процедури скороченого провадження у справах про оскарження бездіяльності державних службовців щодо розгляду звернення або запиту на інформацію. Необхідним, як вже зазначалось, є також вирішення проблеми актів із обмежувальними грифами шляхом закріплення в спеціальному нормативному акті, що визначає порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, обов'язку опублікування тих частин документів глави держави, які не містять інформації з обмеженим доступом. Лише практичні дії слугуватимуть запорукою

найповнішої реалізації принципу гласності як фундаментальної засади діяльності глави держави, нададуть змогу громадянам реально брати участь у формуванні державної політики та активно впливати на її реалізацію.

#### **Список літератури:**

1. Гласность: мнения, поиски, политика : [сборник / сост. Ю. М. Батурич]. – М. : Юрид. лит., 1989. – 366 с.
2. Канунников А. Б. Гласность в системе социалистической демократии (політико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Б. Канунников. – М., 1990. – 17 с.
3. Положення про Прес-службу Президента України : розпорядження Президента України від 08.02.2005 р. № 48/2005-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/2262.html>.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
5. Про координацію роботи прес-служб та інформаційно-аналітичних підрозділів органів державної виконавчої влади : розпорядження Президента України від 23 листопада 1995 р. № 419/95-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.uazakon.com/documents/date\\_5y/pg\\_iruzxh.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_5y/pg_iruzxh.htm).
6. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України : Указ Президента України від 05.04.2011 р. № 548/2011 // Офіційний вісник Президента України.
7. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 13. – Ст. 468.
8. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – Ст. 11.
9. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 09 квітня 1997 р. № 314/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – Ст. 17.
10. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. О. Серьогін. – Х., 1999. – 192 с.
11. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян / Ю. Тодика, В. Серьогін // Право України. – 1998. – № 6. – С. 22–24.
12. Томкіна О. Принцип гласності процедури прийняття правових актів Кабінету Міністрів України / О. Томкіна // Право України. – 2004. – № 9. – С. 28–31.

#### ***Крыжановская А. С. Организационно-правовые вопросы реализации принципа гласности в деятельности Президента Украины.***

*Статья посвящена исследованию роли конституционного принципа гласности в деятельности Президента Украины, организационно-правовых аспектов его реализации. Осуществлен анализ особенностей нормативного закрепления в действующем конституционном законодательстве Украины принципа гласности и организационного механизма реализации его в деятельности Президента Украины. Приведены предложения по усовершенствованию правового регулирования организационных основ гласности в деятельности главы Украинского государства.*

**Ключевые слова:** принцип гласности, право на інформацію, відкритість влади, Президент України, Адміністрація Президента України.

**Kryzhanovska A. S. Organizational-legal aspects of realization of publicity's principle in the President of Ukraine activity's.**

*Article is devoted to research of a role of the constitutional principle of publicity in activity of the President of Ukraine, organizational-legal aspects of its realisation. The analysis of features of standard fastening in the operating constitutional legislation of Ukraine of a principle of publicity and the organizational mechanism of its realisation in activity of the President of Ukraine is carried out. Offers on improvement of legal regulation of organizational bases of publicity in activity of the head of the Ukrainian state are given.*

**Key words:** a publicity principle, the right to the information, a power openness, the President of Ukraine, Administration of the President of Ukraine.

