

**О. В. ЩЕРБАНЮК**

*Оксана Володимирівна Щербанюк, кандидат юридичних наук, доцент Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича*

## **ПРИНЦИПИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ТА ГЛАСНОСТІ ЯК РЕАЛЬНІ КОНСТИТУЦІЙНІ УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДОВЛАДДЯ**

Однією із найбільш актуальних проблем науки конституційного права України є проблема забезпечення реальної дії конституційних норм, які закріплюють механізм здійснення та гарантування суверенної волі народу. Ця проблема актуалізується у зв'язку з процесами конституційної модернізації та інтеграцією України в Європейський Союз.

У сучасних вітчизняних наукових дослідженнях питання досягнення реальних умов суверенної влади вивчено недостатньо. Принципи «відкритості та гласності» є об'єктом дослідження представників конституційно-правової науки, зокрема, Ю. Г. Барабаша, Ю. М. Тодики, О. Ю. Тодики. Єдності в розумінні цих понять досі не існує. Одні автори ототожнюють їх, інші вважають за необхідне розмежовувати. Більшість вчених лише побічно аналізують дані проблеми, як правило, в контексті виборчого права. Тому в науці конституційного права існує потреба формулювання реальних гарантій здійснення народом України своєї влади, зокрема чіткого визначення принципів транспарентності та гласності.

Метою статті є аналіз принципів відкритості (транспарентності) та гласності як реальних умов здійснення народовладдя, виявлення особливостей їх нормативного закріплення та вироблення пропозицій щодо вдосконалення конституційного законодавства України.

Однією із найбільш актуальних проблем науки конституційного права нашої держави є проблема забезпечення реальної дії конституційних норм, які закріплюють механізм здійснення та гарантування суверенної волі народу. Як справедливо зазначає професор А. О. Селіванов, «є всі підстави констатувати, що слабкість демократичних інститутів, низька політична самодіяльність (самоорганізація) переважної більшості населення є причиною того, коли окремі активні прояви народу у формах його самоідентифікації державна влада або пригнічує, або ефективно регулює, і в обох випадках держава тим самим нейтралізує народну ініціативу»<sup>1</sup>.

Тому основним завданням кожного державно-суспільства є створення умов для ефективного здійснення влади народу. На нашу думку, умови здійснення суверенної волі народу – це цілісний комплекс заходів з організації та самоорганізації народу. Ю. Мірошніченко конституційними умовами функціонування представницької форми народовладдя вважає принципи законності, адекватності та відповідальності<sup>2</sup>.

Вважаємо, що принципи є не умовами, а засадами, нормами-гарантіями здійснення влади народу. Однак умови здійснення народом своєї суверенної волі – це фактори, від яких залежить ефективність правових засобів забезпечення влади народу України. Особливо актуальною є проблема забезпечення відкритості та гласності в роботі Верховної Ради України.

Професор М. Онішук зазначає, що «парламент – один зі стовпів конституційного порядку. Водночас в Україні він є головним генератором політичних криз... Парламент потребує конституційного реформування з метою створення реального інституту політичного представництва народу, а не правлячого класу. Це, своєю чергою, означає, що депутат має нести подвійну відповідальність – перед своїми виборцями та перед політичною силою, яку він представляє; працювати всю депутатську каденцію на постійній основі; бути присутнім та відповідальним за своє голосування у сесійному залі, і, врешті-решт, відстоювати колективні інтереси громади, суспільства. Ця політична модель парламенту є відповіддю на тиск виборців, активність суспільства. Сьогодні вже не можна ігнорувати інтереси суспільства, яке активно заявляє, що має намір боротися за свої інтереси, за їх представництво і захист на вищому законодавчому рівні»<sup>3</sup>.

У демократичній державі органи державної влади прямо або опосередковано залежать від волі народу, підконтрольні йому. Це забезпечує зворотній зв'язок та контроль. Крім цього, за допомогою встановлення конституційної системи народ встановлює певний правовий порядок організації суспільства і держави, фундаментальні правові правила життєдіяльності, а також наділяє органи державної влади повноваженнями щодо їх конкретизації та розвитку і, відповідно, повноваженнями з здійснення контролю за їх дотриманням та реалізацією з метою підтримки стабільності конституційного ладу»<sup>4</sup>.

Це дає змогу стверджувати, що дія контрольної функції державного правління поширюється як на населення, так і на органи державної влади.

Аналіз сучасної конституційної практики свідчить про те, що види, інститути та форми державного контролю закріплюються на рівні конституції. Зокрема, конституційно встановлений президентський контроль (Конституція Турецької Республіки (ст.ст. 104, 108), Конституція України (ст. 108)); парламентський

контроль (Конституції Бразилії (ч. 9, 10, 12 ст. 49), Грузії (ч. 2 ст. 56), Італії (ст. 82), Македонії (абз. 17 ст. 68), України (пп. 13, 33 ст. 85), Хорватії (ст. 90, Швейцарської конфедерації (ст. 169) тощо.

У Швеції норми, які закріплюють парламентську контрольну владу, містяться в Конституційному акті «Форма правління», в якому існує спеціальна глава 12 – «Контрольна влада», в законодавстві та в спеціальних інструкціях для окремих посадових осіб (Інструкція для омбудсманів). За твердженням М. Могуної, «чинна шведська конституція довела повноваження Рикстагу до їх логічного завершення. Вона відділила парламентський контроль від інших повноважень Рикстагу... Це надало Рикстагу характер «особливої форми публічної влади в державі»<sup>5</sup>.

На думку А. Джагаряна, державний контроль, з одного боку виступає формою реалізації народовладдя, в рамках якої народ, наділяючи особливі публічно-політичні установи правом на владу з метою організації спільних справ, передає їм право на контроль за дотриманням встановлених у загальних інтересах правил і норм. З іншої боку, державний контроль є формою гарантування правової свободи та її охорони від зловживання владою<sup>6</sup>.

Таким чином, у соціальній державі (ст. 1 Конституції України) всі державні органи та приватні структури, які зачіпають у своїй діяльності значимі суспільні інтереси, повинні бути поставлені під контроль громадськості та демократично обраного представницького органу, тобто контроль Верховної Ради України, яка здійснює політичний контроль за діяльністю органів виконавчої влади, контроль в процесі законотворчості, контроль за використанням фінансових ресурсів.

Слід зазначити, що держава не завжди може контролювати сама себе, оскільки навіть розвинута система розподілу влад може дати збій, а в деяких сферах держава не може обійтись без підтримки інститутів громадянського суспільства<sup>7</sup>.

Тому умовою здійснення суверенної влади народом є контроль суспільства за діяльністю парламенту, який можливий завдяки реалізації принципу гласності, що відображає демократичні засади взаємовідносин між особою, суспільство і державою.

За твердженням М. В. Вітрука, «з метою реалізації конституційного принципу народовладдя необхідно повною мірою реалізувати принцип відкритості (транспарентності) і гласності в роботі представницьких органів державної влади шляхом прямої трансляції їх засідань, можливості будь-якому громадянину спостерігати («з гальорки») за обговоренням питань, що розглядаються, демонстрації по телебаченню конструктивної роботи законодавчих та інших органів влади, проведення змістовних діалогів з професіоналами замість так званих дискусій та поєдинків одних і тих же осіб»<sup>8</sup>.

На думку професора Ю. М. Тодики, «в конституційно-правовому полі України принцип гласності проявляється в трьох аспектах: а) як принцип організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; б) як принцип взаємовідносин між державною і громадянським суспільством; в) як прояв демократичності правового статусу особи... гласність – один із найбільш фундаментальних конституційно-правових принципів засад конституційного ладу України, який проявляється у забезпеченні безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси в політико-правовій системі відносин»<sup>9</sup>.

Утвердження інституту транспарентності є багаторічною традицією розвинутих держав з ліберально-демократичним устроєм. Наприклад, вперше це питання було врегульовано на правовому рівні у Швеції ще в 1766 р. з прийняттям закону про свободу видань, потім – у Фінляндії (закон про відкритість публічних документів, 1951 р.), США (закон про свободу інформації, 1966 р.), Данії (закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегії (закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франції (закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Голландії (закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралії (закон про свободу інформації, 1982 р.), Канаді (закон про доступ до інформації, 1982 р.), Новій Зеландії (закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрії (закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгії (закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Республіці Кореї (закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.). Щоправда, багато з цих законодавчих актів, які діють у цих країнах, упродовж наступних років після їх затвердження змінювалися, коригувалися й удосконалювалися<sup>10</sup>.

Слід звернути увагу, що на Світовій Конференції з питань Е-парламенту в Римі, що відбулася 15 вересня 2012 р. під час Міжнародного дня демократії, була представлена Декларація відкритості парламенту<sup>11</sup>. Декларація відкритості парламенту – це звернення до національних парламентів, субнаціональних та транснаціональних законодавчих органів з боку громадських організацій моніторингу парламентської діяльності для стимулювання відкритості та залучення громадян до роботи парламенту. Громадські організації моніторингу парламентської діяльності розробили такі три групи принципів відкритості парламенту: просування культури відкритості; полегшення доступу до інформації про діяльність парламенту; забезпечення доступу до інформації про роботу парламенту в електронному вигляді. Так, принципи просування культури відкритості полягають у визнанні інформації про діяльність парламенту власністю народу (інформація про діяльність парламенту належить народу; громадяни повинні мати право на використання чи повторне опублікування інформації частинами або повністю. Будь-які винятки з цього принципу чи його обмеження повинні чітко визначатися у законодавстві)<sup>12</sup>. Вважаємо, що аналогічні положення варто закріпити в національному конституційному законодавстві.

У конституційному законодавстві України принцип відкритості та гласності українського парламенту закріплено в нормах ст. 3 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»<sup>13</sup>. Зокрема, засідання

Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради. Відкритість засідань Верховної Ради забезпечується шляхом допуску на них в установленому порядку представників засобів масової інформації. Також принцип гласності є основною засадою роботи комітетів Верховної Ради України (ст. 3 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>14</sup>). Відповідно до ч. 2 ст. 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» засідання комітетів проводяться відкрито і гласно, крім випадків, коли за рішенням комітету проводиться закрите засідання.

Як бачимо, у законі передбачено умови для прийняття комітетами рішень про проведення закритих засідань, що вже саме по собі нівелює задекларований у Законі України «Про комітети Верховної Ради України» принцип гласності комітетських засідань. Крім того, ні Голова комітету, ні заступники Голови, ні Секретар комітету не зобов'язані публічно оприлюднювати інформацію про дату, час, місце проведення засідань комітету, порядок денний, коло осіб, запрошених на засідання. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» не визначає механізмів офіційного оприлюднення інформації про суть і результати обговорення питань на засіданнях комітетів.

Суто декларативними і незабезпеченими належними механізмами реалізації є й норми Закону, відповідно до яких комітети зобов'язані завчасно, але не пізніше як за три дні до засідання, в письмовій формі повідомити керівництво органів влади, підприємств, установ і організацій, присутність представників яких на засіданні визнана необхідною, а також авторів законопроектів про час і місце засідання та перелік питань, що розглядатимуться на ньому. Як результат – досить поширеною стала практика, коли зміст порядку денного засідання комітету доводиться до відома народних депутатів України напередодні дня засідання; самі засідання проводяться у закритому режимі без участі заінтересованих сторін та представників ЗМІ; зміст протоколів та стенограм засідань комітетів, результати голосування членів комітету за питання порядку денного у кращому випадку відомі лише членам комітету<sup>15</sup>.

Це свідчення того, що робота парламентських комітетів є закритою для народу України. У зв'язку з цим існує нагальна потреба нормативного закріплення обов'язків комітетів щодо забезпечення принципів гласності та відкритості, зокрема: 1) запрошувати на засідання комітету осіб, інтересів яких торкається розглядуване питання; 2) висвітлювати результати розгляду питань на засіданнях (результати голосування кожного члена комітету з кожного питання порядку денного); 3) висвітлювати рівень відвідуваності засідань комітетів членами комітету (як це має місце, приміром, у Франції); 4) публікувати кошторис витрат комітету; 5) періодично (принаймні раз на рік) публікувати на сайті або в друкованих засобах масової інформації детальний звіт про результати законодавчої та контрольної роботи комітету; 6) публікувати стенограми та матеріали слухань у комітетах; 7) надати право засобам масової інформації відвідувати відкриті засідання комітетів та висвітлювати їх діяльність. Перспективи подальших розвідок у даному напрямі вбачаються у необхідності розробки більш детальних нормотворчих пропозицій з розглянутого питання з метою розширення форм здійснення народом своєї суверенної влади.

<sup>1</sup> Селіванов А. О. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/25762.html>

<sup>2</sup> Мірошніченко Ю. Р. Конституційно-правове забезпечення народовладдя в Україні: Монографія / Ю. Р. Мірошніченко; за ред. О. Л. Копиленка. – К.: Фенікс, 2012. – 360 с. – С. 196.

<sup>3</sup> Оніщук М. Український конституціоналізм: від кризи – до ладу // Зеркало тижня. № 17, 17 травня 2013 [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/LAW/ukrayinskyi-konstitucionalizm-vid-krizi-do-ladu-\\_html](http://gazeta.dt.ua/LAW/ukrayinskyi-konstitucionalizm-vid-krizi-do-ladu-_html)

<sup>4</sup> Джагарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. – М.: Формула права, 2008. – 176 с. – С. 18.

<sup>5</sup> Могунова М. А. Государственное право Швеции / М. А. Могунова. – М.: Норма, 2009. – 384 с. – С. 214, 215.

<sup>6</sup> Джагарян А. А. Вказана праця. – С. 47.

<sup>7</sup> Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации: учебное пособие / Коллектив авторов под руководством доктора юридических наук, профессора В. В. Комаровой. – М.: Проспект, 2013. – 200 с. – С. 94.

<sup>8</sup> Витрук Н. В. Народный суверенитет и народовластие в контексте модернизации российского общества // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине: сб. науч. трудов. – Х.: Право, 2012. – 296 с. – С. 12–28. – С. 24.

<sup>9</sup> Тодика Ю. Н. Основы конституционного ладу України: Монографія. – Х.: Факт, 2000. – 176 с. – С. 121.

<sup>10</sup> Міжнародний досвід регулювання принципу прозорості (відкритості) влади та управління. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=999>. Дата доступу: 05.09.2013 р.

<sup>11</sup> Декларація відкритості парламенту [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/ukrainian.pdf>. Дата доступу 05.09. 2013.

<sup>12</sup> Декларація відкритості парламенту [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/ukrainian.pdf>. Дата доступу 05.09. 2013.

<sup>13</sup> Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.

<sup>14</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995. № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 19. – Ст. 134.

<sup>15</sup> Проблеми удосконалення правового статусу парламентських комітетів [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://parlament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar\\_id=1377&iar\\_id=732&as=2](http://parlament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1377&iar_id=732&as=2)

#### Резюме

**Щербанюк О. В. Принципи транспарентності та гласності як реальні конституційні умови здійснення народовладдя.**

У статті досліджується принципи транспарентності та гласності як реальні умови здійснення народовладдя. Визначається поняття умов здійснення волі народу. Автором аналізуються умови здійснення представницького народовладдя та формулюються пропозиції щодо вдосконалення конституційного законодавства України. Так, пропонується нормативно закріпити обов'язки комітетів щодо забезпечення принципів гласності та відкритості, зокрема запрошувати на засідання комітету осіб, інтересів яких торкається розглядуване питання; висвітлювати результати розгляду питань на засіданнях (результати голосування кожного члена комітету з кожного питання порядку денного); висвітлювати рівень відвідуваності засідань комітетів членами комітету (як це має місце, приміром, у Франції); публікувати кошторис витрат комітету; періодично публікувати звіти про результати законодавчої та контрольної роботи.

**Ключові слова:** народний суверенітет, представницьке народовладдя, принцип відкритості (транспарентності), принцип гласності, гарантії здійснення влади, державний контроль.

#### Резюме

**Щербанюк О. В. Принципы транспарентности и гласности как реальные конституционные условия осуществления народовластия.**

В статье исследуются принципы транспарентности и гласности как реальные условия осуществления народовластия. Определяется понятие условий осуществления воли народа. Автором анализируются условия осуществления представительского народовластия и формулируются предложения по совершенствованию конституционного законодательства Украины. Так, предлагается нормативно закрепить обязанности комитетов по обеспечению принципов гласности и открытости, в частности приглашать на заседание комитета лиц, заинтересованных в рассмотрении вопроса; освещать результаты рассмотрения вопросов на заседаниях (результаты голосования каждого члена комитета по каждому вопросу повестки дня); освещать уровень посещаемости заседаний комитетов членами комитета (как это имеет место, например, во Франции); публиковать смету расходов комитета; периодически публиковать отчеты о результатах законодательной и контрольной работы.

**Ключевые слова:** народный суверенитет, представительное народовластие, принцип открытости (прозрачности), принцип гласности, гарантии осуществления власти, государственный контроль.

#### Summary

**Shcherbanjuk O. Problems constitutional recognition of the institute of public hearings as a form of direct exercise of sovereign power of the people of Ukraine.**

The article examines the principles transparency and publicity as the real conditions of the people. Determine the conditions under which the concept of the will of the people. The author analyzes the conditions of representative democracy and puts forward proposals to improve the constitutional legislation of Ukraine. In particular, it is proposed to consolidate the regulatory responsibilities of the committees to ensure the principles of transparency and openness; particularly invite the committee meeting those interests are affected by the matter; covering issues on outcome of meetings (the results of the vote of each member of the committee for each agenda item); highlight the level of attendance committee meetings committee members (as is the case for example in France); published cost estimates committee; periodically publish a report on the results of the legislative and control work.

**Key words:** popular sovereignty, representative democracy, the principle of openness (transparency), the principle of transparency, guarantees the exercise of power, government control.

Отримано 12.09.2013

УДК 342.534.6(477)

**В. В. ГЕЦКО**

*Вікторія Василівна Гецько, аспірант Ужгородського національного університету*

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СТРУКТУРІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ ТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Проблема визначення місця і ролі конституційно-правової відповідальності в структурі конституційно-правового статусу депутатів є однією із найбільш дискусійних не тільки в науці конституційного права, а й у правовій науці в цілому.

На рівні загальної теорії права окремі аспекти правового статусу суб'єктів правовідносин досліджували вітчизняні й зарубіжні вчені, зокрема: В. С. Нерсисянц, О. Ф. Скакун, Н. І. Матузов, А. В. Малько, О. Г. Мурашин, М. С. Кельман та інші. Характеристика інституту конституційно-правового статусу представницьких органів та депутатів досліджувалася в наукових працях вчених у галузі конституційного права, зокрема Н. О. Богданової, О. Є. Кутафіна, О. В. Чернецької. Проблеми конституційно-правової відповідаль-