



Андрей Михайлович Голубчик. – М., Издательство «ТрансЛит», 2012. – 320 с.

4. Гудков Ф.А. Складские и залоговые свидетельства / [Текст] : Гудков Федор Андреевич. – М.: БДЦ-пресс, 2002. – 328 с.

5. Зимилова М.В. Советское гражданское право [Текст] : учебник / Братусь С.Н., Граве К.А., Зимилова М.В., Серебровский В.И. и др.; Под ред.: Братусь С.Н. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Госюриздат, 1950. – 677 с.

6. Коган М.И. Правовое регулирование отношений по хранению товаров в торговле [Текст] : Дисс. канд. юрид. наук: 12.00.03 : / М.И. Коган. – М., 1971. – 237 с.

7. Кокин А.С., Левиков Г.А. Международная транспортная экспедиция [Текст]: / Кокин А.С., Левиков Г.А. – М.: Дело, 2005. – 448 с.

8. Коломацкая А.С. Договор складского хранения [Текст] : Дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 : / Коломацкая Алена Сергеевна. – М., 2004. – 224 с.

9. Никифорова Н.В. Услуги в системе мировой торговли. Научно-аналитический обзор [Текст] : Н.В. Никифорова. – Москва: АН СССР ИНИОН, 1990.;

10. Новокшонова Н.А. Договор хранения на товарном складе (гражданско-правовой и административно-правовой аспекты) [Текст] : Автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 : / Нина Александровна Новокшонова. – М., 2002. – 229 с.

11. Степанов Д. Услуги как объект гражданских прав [Текст]: // Российская юстиция. – 2006. – № 2. – С. 16-17.

12. Суворова С. Договор хранения [Текст] : // Российская юстиция. – 1998. – № 6.

13. Фельдман А. А. Государственные ценные бумаги [Текст] : учеб. и справ. пособие / А. А. Фельдман. – М.: Инфра-М, 1995. – 240с.

## ПРИНЦИП ГЛАСНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СУЩНОСТЬ И ПОНЯТИЕ

Константин КУЗЬМИН,

соискатель Государственного научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Украины внутренних дел Украины

### Summary

In the article on the basis of theoretical analysis of sources and practices of modern democratic states highlights the main trends of citizens' rights related to getting information about government. The definition of the principle of publicity as a general guideline the beginning of the activities of state bodies. Substantiated the main trends empowering citizens in the information sphere and of corresponding state bodies of his duties. Highlighted the essential features of the principle of transparency, the characteristic of the present stage of development of democratic relations.

**Key words:** the principle of transparency, governance, activities of public bodies, the rights of citizens, the media sphere.

### Аннотация

В статье на основании анализа теоретических источников и практики деятельности современных демократических государств выделены основные тенденции реализации прав граждан, связанных с получением информации о деятельности государственных органов. Сформулировано определение принципа гласности как общего руководящего начала деятельности государственных органов. Обоснованы основные тенденции расширения прав граждан в информационной сфере и корреспондирующих им обязанностей государственных органов. Выделены существенные признаки принципа гласности, характерные для современного этапа развития демократических отношений.

**Ключевые слова:** принцип гласности, государственное управление, деятельность государственных органов, права граждан, информационная сфера.

**Постановка проблемы.** Совершенствование понятийно-категориального аппарата административного права ставит на порядок дня вопрос о переосмыслении ряда базовых категорий, в том числе и принципов государственного управления. Одним из них является принцип гласности, который, в отличие от других принципов (законности, демократичности и т. д.), еще не стал предметом глубокого научного анализа. Вместе с тем, как свидетельствует практика государственного управления ряда демократических стран, от реализации этого принципа в значительной степени зависит доверие граждан к государственным органам, общая их удовлетворенность развитием демократических отношений в государстве.

**Актуальность темы исследования** подтверждается недостаточным количеством научных работ, посвященных становлению и развитию принципа гласности в административном праве, его сущности и понятию, что, в сочетании с потребностью глубокого научного анализа данной проблематики, обуславливает важность и своевременность данной статьи.

**Состояние исследования.** Отдельные аспекты сущности и особенностей реализации принципа гласности были рассмотрены в работах В.Т. Батычко, С.В. Криворучко, Г.В. Мороз, Л.Л. Попова, которые послужили теоретической базой для исследуемых в данной статье вопросов.

**Целью и задачей статьи** является определение существенных особенностей и понятия принципа гласности как неотъемлемого элемента деятельности государственных органов. Новизна статьи состоит в том, что в ней с учетом современных тенденций в развитии демократических государств выделены присущие последним особенности реализации права граждан на получение информации о деятельности государственных органов, которые находят свое воплощение в принципе гласности, сформулировано понятие и определены особенности указанного принципа.

**Изложение основного материала.** Проблема определения принципов государственного управления как основополагающих идей, закономерностей, направлений деятельности привлекает



внимание ученых уже достаточно долгий промежуток времени. В административном праве сложилось несколько классификаций таких принципов, базирующихся на различных критериях. Так, выделяют социально-политические принципы (демократизм, участие населения в управленческой деятельности государства; равноправие лиц разных национальностей; равенство всех перед законом; законность; гласность и учет общественного мнения; объективность). Эта группа принципов характеризуется тем, что она распространяется на все сферы управленческой деятельности, а сами принципы закрепляются, как правило, на законодательном уровне. Организационные принципы построения аппарата государственного управления (отраслевой, функциональный, территориальный) являются базой для определения и распределения компетенций между органами государственного управления, создавая, таким образом, единый механизм государственного управления, который должен функционировать эффективно, не допуская параллелизма и дублирования. Организационные принципы функционирования (деятельности) аппарата государственного управления (нормативность деятельности, единоначалие, коллегиальность, деление управленческой работы, ответственность за принятые решения, оперативная самостоятельность) имеют своей целью определение содержания деятельности конкретных органов государственного управления, обеспечение действенности управленческих процедур, эффективность управленческих решений [1, с. 112].

Определение принципа гласности встречается как в учебной, так и в научно-исследовательской литературе. Так, Ю.М.Козлов полагает, что принцип гласности работы органов исполнительной власти предусматривает широкое обнародование, доведение до всеобщего сведения через средства массовой информации наиболее значимых результатов своей работы, в том числе нормативных правовых актов. Единственным ограничением связано с содержанием в названных актах сведений, составляющих государственную тайну [2, с. 34]. Как нам кажется, данное определение уже несколько устарело, поскольку использование только

средств массовой информации было характерно для периода, когда информационное законодательство многих стран находилось только в стадии формирования. Сегодня же правовыми актами многих государств на органы публичной власти возложена обязанность не только освещать свою деятельность в сети Интернет, но и удовлетворять информационные запросы граждан относительно различных аспектов своей деятельности. С нашей точки зрения, такое расширение прав граждан в информационной сфере и корреспондирующих им обязанностей государственных органов обусловлено двумя основными факторами. Во-первых, развитием информационных технологий, что позволяет значительно увеличить скорость обмена информацией при одновременном сокращении затрат на такой обмен. Во-вторых, особенностью современного этапа цивилизационного развития является повышение ответственности публичной власти, ее органов и должностных лиц перед народом, интересы которого она, собственно, и должна представлять. На наш взгляд, эти две тенденции должны быть учтены при анализе сущности принципа гласности.

С точки зрения авторов учебника «Административное право» под редакцией Л.Л. Попова, принцип гласности (прозрачности) означает, что применяемые в процессе административно-правового регулирования нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан, не применяются, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения. При создании административно-правовых норм на любом уровне должны быть обеспечены условия для выражения и учета мнения как общественных объединений и отдельных граждан, так и возможных адресатов будущих административно-правовых норм. Гласность означает также, что достоянием общественности должны быть результаты, достигнутые в процессе административно-правового регулирования тех или иных управленческих отношений [3, с. 45]. Как свидетельствует анализ данного определения, в нем акцентируется внимание только на одном аспекте деятельности публичной администрации – на издании административно-правовых актов. Однако это только один из многочис-

ленных аспектов деятельности государственного управления, безусловно, важный, но кроме него существуют еще административно-юрисдикционная, контрольная и другие виды деятельности, которые также должны быть предметом внимания общественности.

С точки зрения В.Т. Батычко, принцип гласности означает, что акты административного нормотворчества, как правило, вступают в силу не ранее, чем с момента их официального опубликования. Административно-правовые акты, деятельность органов исполнительной власти, результаты административно-правового регулирования и т. д. должны быть достоянием общественности. Кроме того, при издании и реализации норм административного права должно учитываться мнение граждан, общественных объединений и пр. [4, с. 31]. Данное определение несколько шире, чем предыдущее, однако ему, как нам кажется, присущ тот же недостаток – чрезмерное сужение принципа гласности, распространение его только на сферу нормотворческой деятельности.

Более аргументированной представляется нам позиция ученых, которые понимают принцип гласности несколько шире. На современном этапе принцип гласности понимается в политологии как один из важнейших демократических принципов жизнедеятельности общества, требующий от властных структур открытого, честного, правдивого публичного информирования граждан по всем вопросам работы государственных органов. Гласность справедливо рассматривается как непременное условие для успешного реформирования общества, для решения общегосударственных и региональных проблем и ассоциируется со свободой слова, печати, правом получить любую информацию за исключением той, которая составляет государственную тайну [5, с. 33].

Так, Ю.Н. Стариков, как нам кажется, вполне справедливо указывает на то, что гласность означает открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих (транспарентность государственной службы), что в свою очередь означает, что государственный служащий



обязан сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации, при поступлении на службу предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [5, с. 245; 6, с. 271]. Хотелось бы заметить, что в данном случае мы не видим особой необходимости заменять термин «гласность» термином «транспарентность», поскольку последний, означая в переводе с английского и немецкого языков «прозрачный», не вносит юридической определенности в исследуемое понятие, а скорее придает ему некоторую метафоричность.

Представляет интерес определение принципа гласности, предложенное Н.Н. Богдан и М.Г. Масиловой, в соответствии с которым указанный принцип представляет собой обеспечение доступности обсуждения и компетентного участия всех представителей управленческих отношений в принятии решений на основе широкой информированности и учета общественного мнения. Применение этого принципа в управленческой деятельности связано с привлечением сотрудников к принятию управленческих решений, формированием социального имиджа организации [7, с. 37]. Данное определение, которое было предложено в контексте управления организацией, с некоторыми коррективами может быть, по нашему мнению, распространено и на сферу государственного управления.

Как нам кажется, при понимании сущности принципа гласности важным представляются три основных фактора. Во-первых, это связь принципа гласности с конституционными нормами. Так, например, ст. 65 Конституции Республики Молдова провозглашает открытость заседаний Парламента, ст. 117 – гласность судебных разбирательств [8]. Схожее содержание имеют ст. 84 и 129 Конституции Украины [9], и подобные нормы можно найти в Основных Законах еще многих демократических государств. Во-вторых, будучи принципом государственного управления, принцип гласности должен способствовать достижению целей такого управления, которые, с теми или иными вариациями, толкуются обычно в теоретических

источниках как создание наиболее благоприятных условий для формирования исполнительной власти, отвечающей интересам граждан, общества и государства. В рамках главной цели достигаются другие, более конкретные цели, сущность которых сводится к установлению принципов и форм, юридическому закреплению содержания управленческой деятельности. Сюда включаются решение вопросов относительно системы и структуры органов управления в зависимости от их функционального назначения; разграничение между ними компетенций; определение их задач, функций, прав и обязанностей; урегулирование правовых форм взаимодействия высших и низших звеньев административной системы; выбор оптимальных методов управленческой деятельности и форм их реализации. Единство целей, стоящих перед органами исполнительной власти, достигается с помощью правовых норм, единой правовой природы органов управления и характера выполняемых ими функций [10, с. 299]. Таким образом, принцип гласности, реализуемый в деятельности государственных органов, имеет своей целью защиту прав и свобод, удовлетворение интересов граждан и гражданского общества в целом, связанных с информированностью о деятельности указанных органов, участием общественности в государственном управлении, общественным контролем в различных сферах управленческой деятельности. В-третьих, следует обратить внимание на правовое закрепление принципа гласности. Сегодня в конституциях и иных законах демократических государств нашло свое отражение право граждан требовать от органов государственной власти информации о деятельности последних и, соответственно, корреспондирующая этому праву обязанность государственных органов и их должностных лиц освещать свою деятельность.

**Выводы.** На основании изложенного можно предложить следующее определение принципа гласности: это общее руководящее начало деятельности государственных органов, в соответствии с которым они обязаны обнародовать информацию о своей миссии, целях, задачах, основных направлениях деятельности, конкретных достиже-

ниях и недостатках перед гражданским обществом, а граждане имеют право требовать и получать такую информацию, реализуя тем самым свои конституционные права и свободы.

#### Список использованной литературы:

1. Административное право Украины: Учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. – Х.: «Одиссей», 2004. – 880 с.
2. Козлов Ю.М. Административное право [Текст]: учебник: Рекомендовано МО РФ / Ю.М. Козлов. – М.: ЮРИСТЪ, 1999. – 320 с.
3. Административное право. Под ред. Попова Л.Л. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – 703 с.
4. Батычко В.Т. Административное право. Конспект лекций. – Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2008 – 325 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2004. – 816 с.
6. Общее административное право: учебник / [под ред. Ю.Н. Старилова]. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. – 847 с.
7. Богдан Н.Н., Масилова М.Г. Управление социальным развитием организации (теория и практика): учебное пособие. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2009. – 284 с.
8. Конституция Республики Молдова // Конституции государств Европы: в 3-х томах / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 1. – 824 с.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.