



## СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ С ДРУГИМИ ПРИНЦИПАМИ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

Анна КРЫЖАНОВСКАЯ,

аспирант кафедры государственного строительства  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

This article analyses the problem of the principle of publicity in the organization of the Ukrainian President's activity by a ratio with the principles of democracy, supremacy of the power, separation of the government, unitary, humanity, legality means of a comparative and legal method, a method of the content analysis, a system method and a legalistic method. It is offered to accept the Doctrine of a homeland security, the Concept of a development of information society, the parliamentary control law. It is recommended to affirm standardly the right to sufficient and reliable information, responsibility for concealment of separate data in the manipulative and destructive purposes.

**Key words:** principle of publicity in the organization of the Ukrainian President's activity, the President of Ukraine, publicity, openness and transparency, public.

### Аннотация

В статье посредством сравнительно-правового метода, метода контент-анализа, системного метода и формально-юридического метода анализируются проблемы реализации принципа гласности в организации деятельности Президента Украины. Данный принцип соотносится с принципами народовластия, верховенства права, разделения государственной власти, унитарности, гуманизма, законности. Предлагается принять Доктрину национальной безопасности, Концепцию развития информационного общества, закон о парламентском контроле. Рекомендовано нормативно закрепить право на достаточную и достоверную информацию, ответственность за сокрытие (замалчивание) отдельных сведений в манипулятивных и деструктивных целях.

**Ключевые слова:** принцип гласности в организации деятельности Президента Украины, Президент Украины, гласность, публичность, общественность.

**Постановка проблемы.** Информатизационные и телекоммуникационные процессы развития всех сфер общественной жизни имеют следствием усложнение внутренних и внешних связей информационного поля, в том числе сферы государственного строительства. Индустрия информатизации сейчас способна конкурировать со сферами, по которым Украина входит в десятку лучших стран мира: проектирование и производство космической техники, производство бронированных машин. В эпоху микропроцессорной революции стабильное развитие государства оценивается по международным показателям развития информационного общества – уровню обеспечения права на свободу слова, проведению «политики мягкой силы». Гарантирование прав и свобод человека и гражданина, стабильное развитие механизма государства возможны при условии надлежащего диалогового информационного обмена между обществом и органами публичной власти, высшими должностными лицами. Особая роль в этом аспекте принадлежит главе государства как гаранту конституционных прав и свобод гражданина и как гаранту государственного суверенитета и территориальной

целостности государства. Именно по этому разъяснения населению страны и международной общественности содержания и направлений реализуемых Президентом, органами государственной власти внутренней и внешней политики является одной из приоритетных задач института президентуры. Эта задача обусловлена природным правом народа на власть. Отсюда выводится закономерность о приоритетности общественного интереса над интересами государства. Учет общественного мнения относительно мер защиты конституционного строя, территориальной целостности, национальной безопасности и обороны, экологической и экономической безопасности, внешнеполитических и экономических приоритетов будет способствовать принятию лидером государства взвешенных решений, направленных на консолидацию общества и согласованное функционирование органов государственной власти, обеспечение информационной безопасности как на национальном, так и на наднациональном уровне, привлекательности страны для международных акторов.

Усложнение структуры принципа гласности связано с разнообразием форм информационно-коммуникаци-

онного взаимодействия вследствие «взросления» информационного общества. О высокой интегральной оценке значения использования информационно-коммуникационных технологий свидетельствуют программы развития многих государств, в частности, – Стратегия социально-экономического развития Европейского Союза на период до 2020 года «Европа 2020». Состояние развития информационного общества и сферы информационно-коммуникационных технологий в Украине, в сравнении с мировыми тенденциями, является недостаточным: по развитию информационно-коммуникационных технологий Украина в международном рейтинге занимает 79 место среди 167 стран [1].

Проблема обеспечения гласной деятельности Президента Украины обусловлена, в том числе, и невыполнением плана действий по реализации Закона Украины «Об Основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 годы», отсутствием плана реализации национальной стратегии развития информационного общества в Украине, неразработанностью механизмов общественно-государственного партнер-



ства и осуществления общественного контроля на основе широкого использования информационно-коммуникационных технологий и сети Интернет [1]. Все это требует изменений в пересмотре принципов открытой и прозрачной организации и деятельности, прежде всего, главы государства как гаранта конституционной законности, национальной безопасности и обороны, территориальной целостности и суверенитета, «современивания» содержания и методов его деятельности, особенно в условиях децентрализации, изменения формы правления, существенного ограничения конституционных полномочий Президента Украины.

**Актуальность темы исследования** подтверждается тем, что существующая система правовых основ функционирования механизма государства сформировалась в условиях высоко централизованной власти. Поэтому правовое регулирование и механизм реализации принципа гласности являются достаточно ограниченными. Несмотря на фундаментальный характер этого принципа, он непосредственно закреплен на конституционном уровне лишь относительно парламента и правосудия. Другие конституционные нормы косвенно оговаривают необходимость объективизации его в нормативно-правовых актах по организации деятельности Президента Украины, органов публичной власти. Содержание принципа гласности на сегодня в основном сводится учеными к пониманию его как средства прозрачной (В. Малиновский) и открытой деятельности (В. Мельниченко). Его рассматривают как структурный элемент статуса Президента Украины (Г. Задорожня), как составную часть транспарентности (Л. Наливайко, О. Чепик-Трегубенко, Т. Кагановская, О. Крет, Г. Пизина, М. Баухр, М. Гримес и другие).

Состояние исследования. Проблеме гласной деятельности глав государств посвящены научные публикации Е. Афонина, Э. Барендта, Г. Голика, В. Лесового, Дж. Макклори, Т. Скенлона, Е. Суший. В основном большинство комплексных исследований теоретиков, конституционалистов и других специалистов в области правоведения и государственного управления, политологии касаются общей проблемы правовых принципов, принципов ин-

формационного права, принципа гласности и принципа транспарентности.

**Целью и задачей статьи** является установление соотношения принципа гласности с другими принципами организации деятельности Президента Украины, выявление проблем реализации принципа гласности в функционально-компетенционной сфере деятельности Президента Украины и разработка рекомендаций по совершенствованию информационно-коммуникационных связей главы государства с общественностью.

#### **Изложение основного материала.**

Принцип гласности рассматривается учеными в системной взаимосвязи с принципом демократизма (З. Гладун) [2]. Кроме того, он системно связан с конституционными принципами гуманизма (ст. 3), народовластия (ст. 5), разделения государственной власти (ст. 6, ч. 2 ст. 90, ст. 93, ч. 2 ст. 94, ч. 1 ст. 150, ст. 111 и другие статьи), унитаризма (ч. 2 ст. 2), государственного суверенитета (ст. 5), законности (ч. 2 ст. 19) и другими принципами.

Исходя из принципа народовластия, власть Президента Украины является вторичной по отношению к власти народа, который его избирает. Президент осуществляет властные полномочия от имени народа и в интересах народа. Народ имеет право осуществлять контроль за деятельностью главы государства, полномочия которого конституционно определены. Конституционный Суд Украины по результатам рассмотрения дела об осуществлении власти народом в Решении от 5 октября 2005 года интерпретировал народовластие через обязательное участие народа в решении вопроса об изменении конституционного строя государства [3, с. 241–242]. Участие народа в решении общественно-политических дел, как обозначалось выше, является одним из признаков принципа гласности. 18 января 2016 года в Верховной Раде Украины зарегистрирован проект закона о процедуре подготовки проекта новой Конституции Украины. С целью избежания процедуры всеукраинского референдума им предусматривается введение такого института, как Конституционное Собрание [4]. Подобная легитимация, вопреки принципу народного суверенитета и гарантированному Конституцией Украины праву на-

рода устанавливать и изменять конституционный строй, прямо ограничивает суверенное право украинского народа непосредственно решать судьбоносные вопросы конституционного строя, территориального устройства и прочих фундаментальных основ общественной жизни. В этом аспекте справедливым является мнение Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховной Рады Украины, подкрепленное решениями Конституционного Суда Украины, о недопустимости расширения конституционных полномочий Президента Украины законом (согласно проекту закона Президент Украины должен издать указ о созыве Конституционного Собрания) [5]. Поэтому в случае, если парламент поддержит озвученную инициативу парламентариев, Президент Украины как гарант Конституции Украины должен ветоировать возмозжно принятый закон.

Среди организационных гарантий принципа народного суверенитета О.О. Скрипнюк отдельно выделяет принцип полноты общественного контроля за действиями государственной власти, определяя приоритетным заданием принятие закона с целью комплексного урегулирования правовых основ организации и осуществления общественного контроля, в том числе вопросов субъектов, объектов, механизмов и процедур общественного контроля [6, с. 12].

В реализации внутриорганизационных и внешнеорганизационных полномочий Президент Украины должен руководствоваться принципом государственного суверенитета. Это означает, что Президент Украины должен самостоятельно осуществлять закрепленные за ним конституционные полномочия. Глава государства не может передавать свои полномочия другим лицам или органам. Исключением являются случаи досрочного прекращения полномочий Президента Украины в порядке ст. 108–112 Конституции Украины, при которых исполнение обязанностей Президента Украины в период до избрания и вступления на пост нового Президента Украины возлагается на Председателя Верховной Рады Украины, за исключением некоторых нормативно определенных полномочий. Так, в ходе революции Достоинства в период с 23 февраля по 7 июня 2014 года Пред-



седатель Верховной Рады А.В. Турчинов исполнял обязанности Президента Украины. В Египте после двух недель массовых протестов против М. Мурси и Братьев-мусульман 3 июля 2013 года обязанности Президента были возложены на председателя Высшего конституционного суда [7, с. 502]. Кроме того, принцип государственного суверенитета обязывает проявлять независимость и равноправие во внешних отношениях. Примером корреляции данного принципа с принципом гласности является проведение, например, консультативного референдума в Нидерландах относительно соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

Взаимосвязь принципа верховенства государственной власти и гласности проявляет себя в принятии Президентом Украины обязательных к исполнению нормативно-правовых актов (указов и распоряжений), которые публикуются в официальных изданиях с целью доведения до сведения населения. Кроме того, считается недопустимым любое вмешательство в деятельность Президента Украины со стороны органов власти, политических и социальных акторов.

Организация деятельности Президента Украины на основе принципа разделения государственной власти означает, что он, хоть и не относится ни к одной из ветвей власти, но наделен конституционными полномочиями, выполняет роль арбитра, уравнивает ветви власти, является независимым субъектом в механизме сдерживания и противовесов, о чем свидетельствует, например, конституционно закрепленное за ним право досрочно прекращать полномочия парламента (ч. 2 ст. 90), право законодательной инициативы (ст. 93), право вето на законы (ч. 2 ст. 94). В то же время соответствующие элементы сдерживания и противовесов относительно неконституционности актов и действий главы государства унормированы в Конституции Украины, а именно: право Конституционного Суда решать вопрос о конституционности актов Президента (ч. 1 ст. 150), право Верховной Рады устроить Президента с поста в порядке импичмента (ст. 111). Все указанные производства проводятся открыто и прозрачно.

Так как Президент Украины является гарантом Конституции Украины,

которая в ч. 2 ст. 2 закрепляет принцип унитаризма, то он является и гарантом единства и целостности страны в рамках международно признанных границ, гарантом обеспечения действия единой системы государственных органов на территории Украины – во всех без исключения административно-территориальных единицах страны. Поэтому широкую гласность получила аннексия Автономной Республики Крым 20 февраля 2014 года, фактическое образование в 2014 году республик в Донецкой и Луганской областях, принятие 26 апреля 2016 года Верховным Судом Крыма решения о запрете деятельности Меджлиса как представительного органа крымских татар на территории Крыма. Президентом Украины были приняты соответствующие меры по обеспечению территориальной целостности государства, восстановлению законности. направлены соответствующие обращения к мировому сообществу. И в данном случае гласность приобретает наднациональный характер: международное сообщество выразило собственное мнение относительно нарушения принципа унитаризма. Так, Европейский Парламент о запрете Меджлиса в резолюции от 11 мая 2016 года призвал пересмотреть означенное решение и принял решение о расширении списка лиц, в отношении которых будут введены санкции ЕС [8; 9].

Президент Украины должен осуществлять свои конституционные полномочия на основе принципа гуманизма, путем обеспечения социального благосостояния и благополучия, экономической, экологической и национальной безопасности, признания приоритета прав и свобод человека и гражданина по отношению к полномочиям органов публичной власти. Именно поэтому открытому и гласному освещению предаются вопросы государственной политики по устранению последствий аварии на Чернобыльской АЭС. В Украине продолжается обсуждение вопроса о необходимости сооружения объектов инфраструктуры для выполнения работ по закрытию Чернобыльской АЭС. По результатам парламентских слушаний на тему «30 лет после Чернобыля: уроки и перспективы», которые состоялись 16 марта 2016 года, установлен ненадлежащий уровень реализации Правительством задач,

определенных, в частности, Указом Президента Украины «О мероприятиях в связи с 30-летием Чернобыльской катастрофы» от 14 декабря 2015 года № 702. По результатам предыдущих парламентских слушаний по означенной теме 22 апреля 2015 года Президенту Украины рекомендовано совместно с Верховной Радой, Кабинетом Министров разработать план совместных мероприятий по проблемам преодоления последствий трагедии, рассмотреть на заседании Совета национальной безопасности и обороны Украины вопрос о состоянии реализации мер по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы, снятии с эксплуатации Чернобыльской АЭС и преобразованию объекта «Укрытие» на экологически безопасную систему [10; 11]. Подобную рекомендацию парламентом главе государства можно было бы считать нарушением принципа разделения властей, самостоятельности выполнения Президентом Украины закрепленных за ним конституционных полномочий. Однако парламентские слушания являются формой контроля за деятельностью органов публичной власти, проводятся с целью привлечения широкого внимания общественности к затронутым общественно важным вопросам и должны учитываться органами публичной власти независимо от подчинения. Исходя из Конституции Украины, данная дилемма должна быть решена путем принятия соответствующего закона (п. 33) ст. 85).

Президент Украины в означенной сфере государственной политики на сегодняшний день предпринимает значительные меры, в том числе и путем издания соответствующих актов. Их общее количество составляет около 190. Последний из них – «О дополнительных мерах по преобразованию объекта «Укрытие» на экологически безопасную систему и возрождение территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие Чернобыльской катастрофы» от 13 апреля 2016 г. № 141/2016. Вместе с тем следует согласиться с В.Ф. Опришко в том, что нормотворческая деятельность Президента не должна подменять работу профильных министерств [12, с. 8].

**Выводы.** Принцип гласности как одно из руководящих начал в организации и деятельности Президента



України устанавлює вимогу надлежного взаємодіяння глави держави з громадянським суспільством по отриманню і обміну інформацією, забезпеченню доступності, достовірності і достаточності свідчень о реалізуємої їм державної політики. Президент України являється одним з основних акторів інформаційно-комунікаційної сфери, діючим інституційним суб'єктом, координуючим діяльність органів державної влади, головним політичним суб'єктом, відповідальним за забезпечення національної безпеки і оборони держави, її суверенітету і конституційної законності, ведучим соціальним суб'єктом, консолідуючим суспільство. Означений статус глави держави свідчить про необхідність інформирования суспільності о проведенні Президентом не тільки внутрішньої, але і зовнішньої політики. Дипломатичні стосунки Президента з главами інших держав, міжнародним суспільством повинні здійснюватися на основі роз'яснення як зовнішньої політики, так і важливих питань внутрішньої політики, маючи наднаціональний характер.

Право громадян на інформацію повинно бути захищено в Доктрині національної безпеки і Концепції розвитку інформаційного суспільства, законі о парламентському контролі, о телекомунікаційних зв'язках шляхом закріплення права на достаточну і достовірну інформацію, відповідальності за сокривання (умалчування) окремих свідчень в маніпулятивних і деструктивних цілях.

#### Список використаної літератури:

1. Про Рекомендації парламентських слухань на тему : «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» від 31 берез. 2016 р. № 1073-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 17. – Ст. 191.
2. Гладун З. Принципи державного управління / З. Гладун // Юридический вестник. – 1997. – № 4. – С. 95–98.
3. Конституційне право України : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] ; за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
4. Проект Закону про процедуру підготовки проекту нової Конституції України № 3781 від 18 січн. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57684](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57684).
5. Висновок на проект Закону України «Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України» (реєстр. № 3781 від 18 січн. 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57684](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57684).
6. Скрипнюк О.О. Реалізація принципу народного суверенітету в Україні : теоретико-правовий аспект / О.О. Скрипнюк : автореферат дис. ... к.ю.н. : 12.00.01 – теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень. – К., 22 с.
7. СПІРІ 2014 : Щорічник : озброєння, розброєння та міжнародна безпека ; пер. з англ. / Стокгольм. міжнар. ін-т дослідження миру ; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Разумкова ; редкол. укр. вид. : Л. Шангіна (головний редактор) [та ін.]. – К. : Заповіт, 2015. – 544 с.
8. Tournier E. Human rights: Mejlis ban in Crimea, arrests in The Gambia, elections in Djibouti [Електронний ресурс] / Emilie Tournier // European Parliament news / Офіційний веб-сайт Європейського Парламенту. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160504IPR25768/Human-rights-Mejlis-ban-in-Crimea-arrests-in-The-Gambia-elections-in-Djibouti>.
9. European Parliament resolution on the Crimean Tatars (2016/2692(RSP)) [Електронний ресурс] : 11.5.2016 / JOINT MOTION FOR A RESOLUTION / Офіційний веб-сайт Європейського Парламенту. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P8-RC-2016-0582&language=EN>.
10. Про Рекомендації парламентських слухань на тему : «30 років після Чорнобиля : уроки та перспективи» // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 19. – Ст. 218.
11. Про Рекомендації парламентських слухань на тему : «Про зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, об'єкт «Укриття» та перспективи зони відчуження» : постанова Верховної Ради України від 22 квітн. 2015 р. № 348-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 24. – Ст.187.
12. Опришко В. Ф. / Система законодавства з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи / В. Ф. Опришко // Правове регулювання економіки. – 2010. – № 10. – С. 3–17.