

ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

THE PRINCIPLE OF PUBLICITY OF THE HEAD'S OF THE STATE ACTIVITY: THE FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE

Крижановська А.С.,

аспірант кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті проводиться порівняльний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду гласної організації діяльності Президента України та глав інших держав. Проведено класифікацію моделей реалізації принципу гласності в організаційній діяльності глав держав: відкрита, помірно відкрита, обмежено відкрита та модель закритого типу. Надано рекомендації щодо шляхів вдосконалення гласної діяльності Президента України.

Ключові слова: принцип гласності, глава держави, Президент України, свобода слова, «м'яка політика».

В статье проводится сравнительный анализ зарубежного и отечественного опыта гласной организации деятельности Президента Украины и глав других государств. Осуществлена классификация моделей реализации принципа гласности в организационной деятельности глав государств: открытая, умеренно открытая, ограниченно открытая и модель закрытого типа. Предложены рекомендации по совершенствованию гласной деятельности Президента Украины.

Ключевые слова: принцип гласности, глава государства, Президент Украины, свобода слова, «мягкая политика».

The article carries out the comparative analyses of the foreign and domestic experience in public organization of the activity, which is performed by the President of Ukraine and heads of other states. This article classifies the realization models of the principle of publicity of the heads of state organizational activity as open, moderately open, limitedly open and the model of the closed type. The article offers the recommendations for the improvement of the Ukrainian President's public activity.

Key words: principle of publicity, head of the state, the President of Ukraine, freedom of speech, «soft policy».

Постановка проблеми. Елементи принципу гласності відносно глав держав в законодавстві зарубіжних країн безпосереднє правове закріплення на конституційному та законодавчому рівні знаходять лише частково. В основному відповідні нормативні положення стосуються, як і в Україні, лише процедури проведення виборів глави держави, вступу його на пост і принесення присяги на вірність народу. Водночас досить значний масив законодавчих актів стосується гласності діяльності органів публічної влади, органів влади, до яких більшість сучасних науковців відносять і главу держави.

Стан дослідження. Серед теоретиків правознавства ґрунтовно проблему гласності діяльності Президента України та глав зарубіжних держав мало хто досліджував (Е. Афонін, Е. Барендт, Г. Голік, В. Лісовий, Дж. Макклорі, Т. Скенлон, О. Суший). В основному праці вчених стосуються вирішення загальних проблем реалізації принципу гласності – місця і ролі в системі принципів права, а також в організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однак нерозв'язаною залишається проблема гласної організації діяльності Президента України.

Метою цієї наукової роботи є проведення порівняльного аналізу зарубіжного і вітчизняного досвіду організаційної діяльності глав держав на основі принципу гласності, удосконалення інституту президентури шляхом надання відповідних рекомендацій.

Виклад основного матеріалу. Принцип гласності діяльності глав зарубіжних держав обумовлений невід'ємним природним правом кожного на свободу висловлення думок або свободу слова, що закріплене у ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), учасницею якої з 1997 року є і Україна. Це право є пріоритетним правом кожного, незалежно від державних кордонів.

Д. Гом'єн, Д. Харріс, Л. Зваак зауважують, що до останнього часу ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не охоплювала право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади. Однак останнім часом Європейський Суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) в ході тлумачення положень Конвенції поступово наближається до визнання права на доступ до суспільно важливої інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади [2, с. 20–24], а, отже, і у володінні глави держави.

Міжнародне та європейське право включає ряд документів, що закріплюють не лише право на інформацію, а й обов'язок держав-учасниць гарантувати доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті суспільно-важливих рішень. Серед них – Загальна декларація прав людини (1948 р.), що проголосила свободу інформації фундаментальним правом людини; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), що закріпив вільний обіг інформації й свободи слова, свободи масової

інформації; Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи (1979 р.) та Рекомендація Комітету Ради Європи (1981 р.) про доступ громадськості до інформації, розпорядниками якої є державні органи; Рекомендації Комітету Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2002 р.). Означені міжнародні та європейські документи закріплюють наступні елементи гласності: обов'язок максимальної відкритості, ясність наданих відомостей, пріоритет суспільного інтересу в отриманні інформації, механізм позасудового та судового захисту гласності, захист «свистунів».

На законодавчому рівні доступ до публічної інформації забезпечено в понад 90 країнах світу [2, с. 10]. Однак прийняті закони не завжди відповідають загальним принципам законодавства про свободу інформації, а саме: вимогам максимального розголошення інформації, відповідно до якої інформація за будь-яких обставин є суспільною, оскільки належить народу, тому не вимагається пояснення причин її запитування; опублікування органами публічної влади ключової інформації (про цілі діяльності, бюджет, результати аудиту, внутрішню структуру і склад персоналу апарату; розміщення попередньо запитуваної громадськістю інформації; роз'яснення механізму участі громадськості в ухваленні рішень тощо); нормативного закріплення зрозумілих винятків обмеження інформації; відкритості засідань органів публічної влади для громадськості (винятки можуть складати засідання, що стосуються особистих питань службовців апарату глави держави, кадрових проблем, національної безпеки, інших аспектів); захищеності «свистунів» (whistleblowers), які уповноважені розкривати відомості, навіть таємні, у випадку превалювання суспільної значимості над конфіденційністю (розголошення інформації про зловживання захищаються, наприклад, у випадку скоєння злочину, ігнорування юридичного обов'язку, корупції, неналежного управління, ризику громадського здоров'я, загрози довкіллю; не допускається застосування каральних заходів за розголошення державної таємниці) [4, с. 18–25].

Однакозначені вимоги не є загальнообов'язковими до застосування. Саме тому США проігнорували вимогу щодо захищеності «свистунів» у так званій справі «Кібер-Перл-Гарбор» – справі Сноудена про розголошення секретної інформації та крадіжку секретних файлів, за що 13 червня 2013 р. йому було висунуто звинувачення у шпіднажі та крадіжці державної таємниці [11].

Звинувачення у шпіднажі в 2003 р. пред'являлося і аналітику Головної комунікаційної штаб-квартири електронної організації прослуховування британського уряду Кетрін Ган (Katherine Gun) за витік інформації про детальний план США щодо прослуховування дипломатів країн-членів Ради Безпеки ООН з метою санкціонування вторгнення до Іраку. Але на відміну від Сноудена, звинувачення проти Ган зняли [4, с. 26].

При апараті президентів багатьох розвинутих країн світу утворені спеціальні служби, основними

завданнями яких є: доведення до відома громадськості інформації з ключових питань організації діяльності глави держави; доведення до відома глави держави інформації, що розробляється та зберігається органами державної влади, суб'єктами у сфері науково-дослідної діяльності з важливих суспільно-політичних та економічних питань; інформування глави держави про запити громадськості відносно прийняття відповідних рішень. Наприклад, Інформаційне агентство США (USIA) підтримує бібліотеки більше 90 держав, сприяє американським письменникам у поширенні їх творів за кордоном, спонсує освітні програми в різних країнах. Заслугою Барака Обами вважають прозоре врядування шляхом залучення громадськості до прийняття рішень на основі політики «відкритого врядування» та Меморандуму для глав виконавчих департаментів і агентств [10]. Механізм відкритого врядування передбачає надання американцями рекомендацій Білому дому шляхом застосування вікі-технологій. Успішні форми спільної реалізації політики на основі електронного врядування перейняті більшістю постсоціалістичних держав (найбільш успішно – Естонією) [7, с. 25–29].

Категорія «гласність» пов'язана не тільки з категорією «свобода інформації», а й з категорією «свобода слова», поняттям «м'яка політика».

За даними Міжнародної організації Freedom House, опублікованими 27 квітня 2016 р. у щорічному звіті «Свобода преси у світі – 2016», Україна серед колишніх радянських республік за рівнем свободи слова знаходиться в групі «частково вільних» держав, займає друге місце після Грузії. Натомість у списку «вільних країн» – Латвія, Литва, Естонія. Серед «невільних країн» – Вірменія, Росія, Білорусь, Туркменистан. Близький Схід та Туреччина означені як території, де чинився найбільший тиск на свободу слова [12].

Гласність, виражена у формі свободи слова, з європейської точки зору, реалізується також і шляхом критики органів державної влади, їх посадових осіб, політичних діячів держави. Така критика розглядається ЄСПЛ та судами більшості країн світу як одна зі свобод, унормована ст. 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

ЄСПЛ дуже критично оцінює будь-яке втручання, у тому числі державне, у право на свободу висловлювання в контексті політичних дебатів. Так, у справі Кастельс проти Іспанії (Castells v. Spain, № 11798/85, 23 квітня 1992 р.), що стосувалася критики членом парламенту урядової політики відносно проблем тероризму у Країні Басків, ЄСПЛ підкреслив важливість свободи вираження поглядів у політичному контексті [3, с. 88, 126].

Аналогічні рішення винесені ЄСПЛ у 2005 р. відносно українських позивачів. Зокрема, у справі Компанії «Українська Прес-Група проти України», яка представляла інтереси газети «День», що поширила образливі відомості про лідерів політичних партій Н. Вітренко та П. Симоненка, ЄСПЛ констатував, що політичні діячі повинні бути готовими до критики у демократичному суспільстві. У справі адвоката

«Салов проти України», що поширив недостовірні відомості про смерть кандидата в Президенти України Л.Д. Кучми, опубліковані у номері газети «Голос України», створено прецедент про недопущення за судження і покарання за обговорення політично значимої інформації [6; 5].

Науковці, розглядаючи категорію свободи слова (free speech) у негативному контексті, як свободу проти держави, суперечливе протистояння держави та індивіда, констатують факти лояльного відношення уряду до заборони на розкриття конфіденційної інформації (американське, німецьке право та, набагато менше, британське право). Суди інших правових систем неохоче підтримують урядові обмеження на розголошення державної таємниці (наприклад, справа Генерального прокурора проти «Джонатан Кейп Лтд.» (Att.-Gen. v. «Jonathan Cape Ltd.», 1976 p.)). На користь означеної позиції судів свідчить аргумент Мілля про необхідність з'ясування істини у політичній дискусії. І неважливо, що політичні висловлювання можуть бути образливими або такими, що не містять правди, якщо вони сприяють публічному обговоренню, але за умови, що вони не є зловмисними. Т. Скенлон, зокрема, виходячи з тези про правління народу самим народом, аргументує обмеженість влади держави на розсуд громадян, наполягає на необхідності доступності до військових і наукових таємниць, навіть якщо цей процес нашкочить суспільству, за виключенням надзвичайних обставин [1, с. 1027–1034].

Недотримання принципу гуманізму громадськість нині закидає Президенту США Біллу Клінтону, який «прослав» геноцид в Уганді; Президенту Союзу Республіки Югославія (1997–2000 рр.) та Сербії (1986–1997 рр.) Слободану Милошевичу, якого у 1999 р. обвинувачено у злочинах проти людства; Радовану Караджичу (1992–1996 рр.), якого 24 березня 2016 р. визнано винним за військові злочини і геноцид у війні 1992–1995 рр. між Сербією і Боснією.

Гласність знаходить прояв у проведенні світовими лідерами політики «м'якої сили» (soft power). «М'яка сила» нині є формою зовнішньополітичної стратегії у забезпеченні світової безпеки, етичною альтернативою «жорсткій силі» (hard power), тобто військовому втручання і присутності, економічному тиску. «М'яка сила» ґрунтується на мирному врегулюванні конфлікту шляхом привертання до національної проблеми світової уваги [9].

Позитивними прикладами політики «м'якої сили» є Оттавський процес заборони протипіхотних мін, стрілецької зброї ООН, договір про торгівлю зброєю. В епоху становлення інформаційного суспільства традиційна ієрархічна влада національної держави на арені міжнародних відносин стає розмитою. Країна вже не є єдиним актором у вирішенні внутрішньонаціональних проблем глобального характеру, наприклад, сирійського конфлікту. На сьогодні нерозв'язаними проблемами, що стосуються безпеки всього світу, залишаються проблеми зміни клімату, нерозповсюдження зброї масового знищення, водної і продовольчої безпеки, міжнародного

тероризму, кібер-безпеки. «М'яка політика» має за мету переорієнтацію протистояння різних держав, пов'язаного, зокрема, з територіальними суперечками Індії і Пакистану, Палестини та Ізраїлю, України і Російської Федерації, конфліктом у Південно-Китайському морі, – в мирне співіснування у світовому просторі [9].

Лідери зарубіжних держав, державні інституції, які відстоюють цінності прозорості і справедливості, є більш привабливими для громадськості. Політика «м'якої сили» Великобританії, Німеччини, Швейцарії, Франції, Скандинавських країн, Сінгапуру, Ірландії, Нової Зеландії, в меншій мірі – США, Японії, Південної Кореї, а останнім часом – і Бразилії та частково Китаю, – сприяє існуванню та формуванню сильного громадянського суспільства. Застосування політики soft power Китаєм дозволило йому конкурувати у сфері зовнішньополітичного впливу з такими впливовими суб'єктами, як США, Європейський Союз, Японія та Південна Корея [8].

В аспекті міжнародного діалогу, діалогу влади та громадськості, уникнення інформаційного вакууму та забезпечення доступності і достовірності інформації про діяльність Президента України набувають актуальності механізми цифрової публічної та соціальної дипломатії, громадської дипломатії в соціальних мережах (наприклад, результати спільної прес-конференції президента США та Індії отримали близько 16,5 млн. постів на сторінці Facebook). Громадська мережева дипломатія є рушійною силою політичних, економічних та соціальних змін. Позитивні результати проведення політики цифрової дипломатії в Ізраїлі, Естонії, Південній Кореї і Сінгапурі, Великобританії, Німеччині і США [9] сприяють розвитку внутрішньої та зовнішньої комунікації. Публічне спілкування з громадськістю в режимі онлайн скорочує час на особистий прийом громадян. Політичний діалог з громадськістю формує широку аудиторію з учасниками різних прошарків суспільства, сприяє залученню до цього процесу світової спільноти.

Висновки. Характер взаємовідносин глави держави з громадськістю має різний прояв: імперативні відносини – суб'єктно-об'єктні відносини, де громадськість є об'єктом, а президент – суб'єктом, що наділений повноваженнями з прийняття загальнообов'язкових до виконання рішень; партнерські відносини – суб'єктно-суб'єктні відносини на основі рівності і незалежності обох сторін.

За результатами порівняння реалізації принципу гласності в організації діяльності глав різних держав можна виокремити декілька моделей: 1) відкрита модель організації діяльності глави держави (Латвія, Литва, Естонія); 2) модель помірно відкритої діяльності глави держави (США, Німеччина, Великобританія); 3) модель обмежено відкритої діяльності (Україна, Російська Федерація, Казахстан); 4) модель закритого типу діяльності глави держави (Туркменістан, країни Близького Сходу, Туреччина).

Шляхами забезпечення гласності роботи Президента України можуть бути: участь громадськості

у розробленні, експертизі, лобюванні прийняття важливих рішень; відкритий для громадян країни моніторинг порушень принципу гласності в організації діяльності глави держави; підтримання постійного партнерського діалогу президента з громадянською; розміщення на веб-сайтах РНБО та Президента України протоколів засідань щодо важливих суспільно-політичних питань, наприклад, в

сфері довілля; періодичне проведення круглих столів, дискусій за участю представників громадськості про хід розв'язання політичних, територіальних та інших проблем, що стосуються прав і свобод людини і громадянина, територіальної цілісності та державного суверенітету, національної безпеки, довілля та інших ключових завдань державної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барендт Е. Три теорії свободи слова / Е. Барендт // Лібералізм : Антологія. – К. : ВД «Простір» , «Смолокип», 2009. – С. 1024–1037.
2. Головенко Р. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : науково-практичний коментар / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко. – К., 2012. – 335 с.
3. Посібник з Європейського антидискримінаційного права / Агенція Європейського Союзу з питань основоположних прав, Рада Європи. – Люксембург : Видавничий дім Європейського Союзу, 2011. – Українське видання ТОВ «К. І. С.», 2013. – 196 с.
4. Свобода інформації : [навчальний посібник для державних службовців]. – К. : Тютюкін, 2010. – 128 с.
5. Справа «Салов проти України» [Заява № 65518/01] від 6 верес. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_428.
6. Справа «Українська Прес-Група» проти України» (Заява № 72713/01) від 29 берез. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_382.
7. Афонін Е.А. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е.А. Афонін, О.В. Суший. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.
8. Holik Gregory G. Paper Tiger? Chinese Soft power in east Asia / Gregory G. Holik // Political Science Quarterly. – Vol. 126. – Issue 2. – Summer 2011. – P. 223–254.
9. McClory J. The soft power 30 / Jonathan McClory : a global ranking of soft power // Portland ComRes. – London, New-York, Washington, Nairobi, Doha, 2015. – 56 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://softpower30.portland-communications.com/pdfs/the_soft_power_30.pdf.
10. Obama B. Transparency and Open Government : Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies / Barack Obama [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.
11. Peter F. U.S. charges Snowden with espionage / Peter Finn, Sari Horwitz / The Washington Post [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-charges-snowden-with-espionage/2013/06/21/507497d8-dab1-11e2-a016-92547bf094cc_story.html.
12. Press Freedom in 2015 : the Battle for the Dominant Message : research / by Jennifer Dunham / Freedom of the Press. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016>.