

На правах рукопису

Гапотій В.Д.

УДК 347.155:341.462.2

**ЮРИДИЧНА КОНЦЕПЦІЯ
НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА ТРАНСПАРЕНТНОСТІ
УКРАЇНИ**

монографія

Мелітополь – 2016

УДК341.23(477)
ББК67.300.2(4укр)
Г19

Рекомендовано Вченою радою Мелітопольського державного педагогічного університету імені Богдана Хмельницького Протокол № ____ від ____ грудня 2016р.

Рецензенти:

1. Гавриленко О. А. – доктор юридичних наук, професор кафедри міжнародного, конституційного та муніципального права юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна;

2. Губа А.В. – доктор педагогічних наук, кандидат історичних наук, професор завідувач кафедри суспільно-правових дисциплін та менеджменту освіти Харківського національного педагогічного університету ім. Г.С. Сковороди;

3. Письменицький А. А. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри права Мелітопольського державного педагогічного університету імені Богдана Хмельницького.

Гапотій В.Д.

Г19

Юридична концепція незалежності та транспарентності України.

Монографія / В.Д. Гапотій – Мелітополь: Видавничий будинок Мелітопольської міської друкарні, 2017. – 624 с.

ISBN

У монографії досліджується взаємодія і взаємовплив транспарентності, як інформаційної відкритості органів державної влади в Україні та незалежності, як прояву суверенітету народу, нації та держави в умовах сучасного реформування національної правової системи, законодавства та механізмів державного управління. Дослідження може бути використано у науково-дослідній сфері (галузях конституційного, міжнародного права, інформаційного права, в теорії держави і права, історії політичних і правових вчень, політології) для подальшого опанування питань, пов'язаних з функціонуванням сучасної незалежної України і розвитком державності в цілому. Також, ця робота може бути використана в законотворчій діяльності, з метою визначення та уточнення правового статусу незалежної держави, народу та нації в сучасних історичних умовах формування інформаційного суспільства та транспарентної влади, їх суверенних прав в процесі законотворення.

Призначено для магістрів та широкого кола читачів, що на науковому чи загально пізнавальному рівні приділяють увагу в своєму житті правничим аспектам розвитку суспільства та держави.

УДК341.23(477)
ББК67.300.2(4укр)
ISBN

© Гапотій В.Д., 2016

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. Фундаментально-правові аспекти та генеза розвитку і розуміння незалежності держави.....

1.1. Історико-правові аспекти формування незалежності.....

1.2. Поняття та ознаки незалежності держави.....

1.3. Сучасне розуміння незалежності держави як її суверенітету.....

1.4. Незалежність і самостійність держави в умовах загальносвітових процесів глобалізації.....

РОЗДІЛ 2. Незалежність, як форма прояву суверенітету народу, нації та держави.....

2.1. Співвідношення категорій „суверенітет” і „суверенні права”....

2.2. Суверенні права народу.....

2.3. Суверенні права нації.....

2.4. Суверенні права держави.....

РОЗДІЛ 3. Незалежність в інформаційно-правовій сфері

3.1. Юридична категорія та інтерпретація інформаційного суверенітету.

3.2. Вплив на державу і засобів масової інформації як прояв внутрішньої незалежності України

3.3. Офіційні тлумачення в сфері інформаційно-мовної незалежності України

РОЗДІЛ 4. Транспарентність в умовах формування незалежної держави та інформаційного громадянського суспільства в Україні

4.1. Підходи до обґрунтування необхідності транспарентності влади в теорії громадянського суспільства

4.2. Дослідження транспарентності влади і суспільства в теорії правової держави

РОЗДІЛ 5. Транспарентність державної влади як явище правової системи громадянського суспільства

5.1. Відкритість інформації як універсальний принцип життєдіяльності суспільства і держави

5.2. Основні аспекти транспарентності влади як системного юридичного явища у сфері державного управління

РОЗДІЛ 6. Нормативно-правове забезпечення транспарентності державної влади в процесі розбудови громадянського суспільства в Україні

6.1 Нормативно-правові механізми отримання відкритої інформації через ЗМІ

6.2. Транспарентність органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування

6.3. Транспарентність органів внутрішніх справ: теоретико-термінологічні підходи до складових категорій

6.4. Електронне урядування як засіб забезпечення транспарентності влади

6.5. Прозорість судової гілки влади: теоретико-термінологічні питання забезпечення прозорості судочинства

6.6. Проблеми нормативного регулювання та шляхи удосконалення законодавства щодо забезпечення прозорості як елементу свободи інформації в Україні

РОЗДІЛ 7. Проблеми прозорості персональної та публічної інформації в Україні

7.1. Персональні бази даних в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні: теоретико-правове дослідження нормативного режиму.

7.2. Доступ до інформації на шляху розбудови інформаційного громадянського суспільства в Україні: теоретико-правове дослідження нормативного режиму.

ВИСНОВКИ

ЛІТЕРАТУРА

ВСТУП

Проблема державного суверенітету завжди була актуальною, але після проголошення незалежності України вона повстала на національному рівні з особливою силою. Набуття Україною державної самостійності, правовими підставами якої стали Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України, поставило її перед необхідністю провести всебічну модернізацію суспільства на глибокому науковому підґрунті. Усвідомлення сутності та змісту реалізації державної незалежності є однією з необхідних умов розбудови народом України власної держави, проведення її зовнішньої та внутрішньої політики.

Одночасно і роль інформації у політичному та правовому житті будь-якої країни стрімко зростає. Цілком закономірно державна влада прагне першою заволодіти інформаційними ресурсами, адже з ними вона набуває статусу інформованого суб'єкта. Але водночас саме влада намагається певною мірою контролювати інформацію, яка надходить до соціальних інститутів, оскільки саме за допомогою інформаційних важелів контролюються відповідні рівні соціальної стабільності. Характерною рисою сьогодення є те, що суспільства, які нещодавно у військових та ідеологічних авантюрах влади зазнали істотних соціально-економічних втрат, прагнуть дізнатися про діяльність державного апарату якнайбільше, і тому майже в кожній

посттоталітарній країні формується органічне протистояння суспільства і держави в інформаційній сфері. Інакше кажучи, розвиток посттоталітарних країн супроводжується протистоянням влади і громадянського суспільства, народного і державного суверенітетів. У зв'язку з цим, логіка верховенства народного суверенітету над державним припускає необхідність гарантувати громадянському суспільству статус пріоритетного (первинного) отримувача інформації, виняткового об'єкта інформування. А на владу покладається демократичний обов'язок формувати цивілізовану транспарентну політику прозорого прийняття рішень. Проте в Україні на теоретико-правовому рівні монографічне дослідження транспарентності у взаємозв'язку з незалежністю державновладних інститутів ще не проводилось.

Взаємодія категорій «незалежність» та «транспарентність» у їх юридичному аспекті внутрішньоструктурного розуміння особливо загострюється та актуалізується в умовах сучасних геополітичних процесів поляризації політичних сил у Європейському просторі.

Парламентська Асамблея Ради Європи 12 жовтня 2016 року ухвалила дві резолюції, що за змістом дуже яскраво відображають сучасну актуальність захисту державної незалежності України від агресивних викликів сьогодення, і, зокрема, в питаннях інформаційної відкритості (транспарентності). У першій йдеться про політичні наслідки російської агресії в Україні. У другій –

Йдеться про порушення прав людини в Криму, та псевдо республіках «ЛНР» і «ДНР».

Одночасно, в цих резолюціях привертається окрема увага питанням інформаційної свободи, відкритості влади, що в цих умовах піддаються злочинним зазіханням з боку різноманітних зовнішніх і внутрішніх для України політичних сил. Так, в резолюції висловлюється жаль з приводу регулярного тиску в Україні на політичну опозицію та незалежні медіа. Резолюція висловлює стурбованість ПАРЄ політичними наслідками російської агресії як для самої України, так і для загальної стабільності і безпеки в Європі. Зокрема, згадуються втрати українців з середини квітня 2014 року: 9 300 вбитих, більше 21 500 поранених і майже 1,5 млн людей, які залишили свої будинки в результаті конфлікту. Сотні знаходяться в полоні або вважаються зниклими без вісти.

Асамблея засудила незаконну анексію Криму. Йдеться про те, що РФ, незважаючи на засудження світового співтовариства та санкції, не відмовляється скасувати незаконне рішення та погіршує становище в галузі прав людини на півострові. Перераховуються такі порушення: незаконні вибори в Держдуму в Криму, заборона Меджлісу, заборона доступу на півострів органів з прав людини Ради Європи, дії **проти критично налаштованих ЗМІ**, залякування і переслідування опонентів, випадки зникнення і загрози викрадення, репресії осіб, що належать до меншин, зокрема, кримських татар. Окрім того, резолюціями ПАРЄ

вказується на потребу забезпечити можливість участі у виборах всім українським партіям, а **українським ЗМІ — висвітлювати виборчу кампанію**, а громадянам України, які переїхали в інші регіони або в РФ взяти участь у голосуванні. Наголошується також про необхідність боротьби з корупцією в Україні, гармонізації суспільства, неприпустимості тиску на політичних опонентів **та ЗМІ**. Згадується про неупереджене розслідування випадків насильства (зокрема до журналістського корпусу) під час демонстрацій на Євромайдані та трагічних подій в Одесі в травні 2014 року.

Окрім важливих, але доволі загальних фраз щодо порушення прав людини в доповіді, що передувала Резолюції є вагомий висновок про неможливість проведення виборів на окупованій території за нинішніх умов, адже цьому перешкоджає поточна ситуація в „ДНР“ та „ЛНР“, яка характеризується відсутністю безпеки, залякуванням і безкарністю, **відсутністю свободи слова та інформації**.

Порушення прав людини в Криму і окупованій частині Сходу України вилилися в позасудові страти, викрадення, тортури, нелюдське і таке, що принижує людську гідність поведіння, незаконні затримання та непропорційне **обмеження свободи слова та інформації**.

Парламентська асамблея Ради Європи визнає, що дії проросійської влади у Криму загрожують існуванню кримськотатарської громади. Кримські татари, після нещодавнього

рішення Верховного суду РФ про заборону Меджлісу та його місцевих осередків, втратили своє традиційне демократичне представництво. **Татарські ЗМІ** і мусульманська релігійна практика татар також опинились під тиском. Такі порушення, на думку членів ПАРЄ, підтверджуються випадками зникнення кримських татар, заборонаю в'їзду лідерів кримських татар до Криму, втручанням у релігійні практики, **заборонаю кримськотатарських медіа** та Меджлісу, визнаного найвищого органу кримських татар.

До тих пір, поки поточна ситуація на окупованих територіях, яка характеризується атмосферою небезпеки, залякування і безкарності та **відсутності свободи слова та інформації**, залишатиметься незмінною, проведення вільних та справедливих виборів в цих регіонах не є можливим.

Ідейним підсумком даних міжнародних актів є декларування концепту, що міжнародний тиск, включаючи санкції, має зберігатися доти, доки не припиниться російська агресія та не буде повністю відновлено **суверенітет та територіальну цілісність** України в її міжнародно визнаних кордонах. Такі міжнародні документи цеглинка за цеглинкою складають сучасну історію та формують імідж Росії як держави агресора навіки. Вірогідно, що так про це і вчитимуть діти майбутнього в школах.

Як бачимо, питання незалежності та транспарентності в сучасних умовах актуалізуються і, відтак, потребують прискіпливої уваги і наукової спільноти. Йдеться, перш за все, про аналітичне

осмислення цих понять та їх практичне втілення в умовах сучасних реалій України на цивілізованому рівні.

Орієнтація розвитку молодшої держави на побудову її як демократичної, правової, соціальної вимагає комплексного вивчення державного, народного і національного суверенітету, їх співвідношення та ступеня залежності одного від другого. Ці питання особливо актуалізувалися із закріпленням Конституцією України таких визначальних засад, як пріоритет прав і свобод людини (ст. 3 Конституції України), суверенітет народу (ст. 5), принцип розподілу влади (ст. 6) та принцип верховенства права (ст. 8), на основі яких здійснюється організація та функціонування державної влади.

Проблема суверенітету з самого початку її концептуально визначеної постановки у новій історії була предметом багатоаспектного вивчення філософів, політологів, конституціоналістів, істориків та теоретиків права тощо. Об'єктивною основою необхідності опанування зазначеної проблеми суспільними науками є те, що суверенітет, як відомо, втілюється в різних формах, його реалізація обумовлюється багатьма чинниками зовнішнього та внутрішнього, об'єктивного та суб'єктивного характеру. Теорія і практика суверенітету, в свою чергу, суттєво впливає на інші політико-правові явища, призводить до їх трансформації, модифікації, обмеження. Це потребує ґрунтовних досліджень поняття і сутності суверенітету, його ознак та форм реалізації, місця і значення у системі

політичних та юридичних категорій.

Далеко не всі аспекти цієї проблеми можна вважати вичерпаними. Загальносвітові процеси глобалізації призводять до поступового зникнення певних бар'єрів між державами та потребують нового аналізу концепції суверенітету. Актуалізує проблему суверенітету держави входження України до складу багатьох європейських і міжнародних об'єднань (ЄС, СНД), формування транснаціональних суспільств, невідконтрольних окремим державам, утворення міждержавних співтовариств, активізація діяльності міждержавних урядових і неурядових організацій і інститутів, децентралізація влади всередині держави в зв'язку з розширенням прав регіонів... Всі ці фактори суттєво впливають на обсяг суверенітету будь-якої держави і обумовлюють актуальність його дослідження.

Прийняття цілого ряду міжнародних актів, що прямо чи опосередковано стосуються проблеми суверенітету, ставлять перед необхідністю збагаченого, оновленого розкриття таких питань, як закономірності й випадковості формування державного суверенітету, можливість добровільного чи примусового його обмеження; обсяги понять „суверенітет” і „суверенні права”; взаємозалежність державного, народного, національного суверенітету, тощо.

Дане монографічне дослідження спрямоване на виявлення природи суверенітету, генезису і становлення його концепцій, структури поняття „суверенітет держави”, динаміки його

реального функціонування у єдності з народним і національними суверенітетами як його якісними характеристиками. У монографії висвітлюються закономірності, особливості та тенденції розвитку державного суверенітету України.

Водночас суттєвої значущості набуває потреба у дослідженні проблем нормативно-правового забезпечення інформаційної відкритості, відкритості державновладних інститутів як невід'ємної складової формування громадянського суспільства. З одного боку – це напрям забезпечення інформаційної свободи суб'єктів громадянського суспільства, а з другого – це шлях забезпечення стимулювання політичної активності та участі громадян в управлінні державою. Адже забезпечення владою інформованості громадян не тільки про вже прийняті рішення, але й про об'єктивні причини їх прийняття та процеси, і процедури, що їх супроводжують (з можливістю двостороннього впливу на їх зміст, тобто і з боку самого громадянського суспільства), є, безумовно, напрямком суттєвого підвищення привабливості чинного режиму і наближення до відповідності рівню більш цивілізованого суспільства і правової держави.

Транспарентність владних інститутів держави актуалізується і в сфері діяльності органів внутрішніх справ. Особливо на тлі проголошених у державі програм сервісності правоохоронних органів та програм на кшталт «поліція з народом», що й вимагає значних науково-правових напрацювань в означеній сфері.

Транспарентність, як інститут інформаційного права, все ще неоднозначно сприймається та характеризується представниками сучасної юридичної науки. Правове «поле», в якому діють засоби масової інформації, на сьогодні нараховує вже достатньо велику кількість нормативно-правових актів, що ретельно регулюють їх діяльність. Однак є підстави для висновку про ту чи іншу недосконалість цього регулювання. Не відзначається досконалістю й власне регулювання відносин, що стосуються транспарентності, як інформаційної відкритості. Наявність колізійних аспектів, прогалин у діючому правовому режимі функціонування суб'єктів транспарентності органів влади однозначно актуалізують потребу в дослідженні цієї проблематики.

На даний момент в Україні відбувається процес становлення нової політико-правової системи, але, на жаль, не відзначаються прогресивністю спроби уряду розробити відповідну потребам сьогодення програму розвитку інформаційного законодавства й інформатизації, розробки державної інформаційної політики (мають місце в основному лише окремі положення, фрагменти, ідеї, що не становлять цілісної концепції). Зараз назріла необхідність формування правової ідеології, що ґрунтується на загальнонаціональній ідеї інформаційної відкритості влади, покликаної запропонувати українському суспільству адекватний його духу і традиціям юридичний шлях його подальшого розвитку.

Враховуючи значний вплив засобів масової інформації на суспільство, доцільним вбачається дослідження ролі її різновидів у

формуванні режиму «прозорості», інформаційної відкритості органів (транспарентності) державної влади і органів місцевого самоврядування. Зважаючи на те, що цей процес не є одностороннім, доцільним має бути і дослідження не тільки функцій державної влади щодо забезпечення населення інформацією про свою діяльність, але й щодо розкриття особливостей інформаційного впливу громадян на органи влади.

Таким чином, актуальність дослідження обумовлена двома основними напрямками: 1) необхідністю розробки категоріального апарату правової сфери транспарентності («прозорості») влади як передумови формування громадянського суспільства та правової незалежної держави; 2) потребою наукового аналізу сучасного правового режиму функціонування громадських структур інформаційного впливу на владні інститути, зокрема, стан сучасного нормативно-правового забезпечення таких відносин.

Спираючись на теоретико-правові досягнення у дослідженні загального поняття громадянського суспільства, намагатимемося розкрити: правові принципи, категоріальний склад, місце, особливості та перспективи законодавчого закріплення інформаційної відкритості державної влади у контексті співвідношення громадянського суспільства і правової держави. Крім цього, метою роботи є визначення місця транспарентності, відкритості державної влади в системі суміжних і близьких правових категорій: «незалежність», «інформаційний суверенітет», «правова інформованість суспільства»,

«універсальний принцип інформаційної свободи», «наближеність владних інститутів до громадськості»; розгляд теоретичних і практичних проблем, що полягають у науковому осмисленні й аналізі транспарентності органів держави як складової громадянського суспільства, виявленні її ролі в процесі демократизації громадського і державного життя, зокрема формування цілісної і багатогранної структури правового інформування громадян взагалі, що відповідає сучасним реаліям правової дійсності, інтерпретації його ролі в нових умовах громадського життя.

Відповідно до цього визначені задачі дослідження, основними з яких є:

- розкриття сутності, юридичної основи і природи транспарентності органів держави як складової громадянського суспільства і незалежної держави, як самостійної теоретико-правової категорії;

- визначення поняття, характерних рис, специфіки правового інформування як передумови формування транспарентності владних інститутів у незалежній державі;

- розкриття зв'язку правового інформування з правовими інститутами інформаційного права;

- науковий аналіз нормативно-правового режиму діяльності засобів масової інформації щодо забезпечення через цю діяльність стану транспарентності органів влади незалежної держави;

- встановлення за допомогою узагальнення соціологічної й статистичної інформації загальних тенденцій у сфері транспарентності органів держави в незалежній, суверенній Україні;

- виявлення основних тенденцій у сфері забезпечення державною владою реальності доступу населення до інформації як складової концепції інформаційного суспільства в незалежній Україні;

- формулювання практичних пропозицій та розробка теоретико-правових засад щодо вдосконалення системи законодавства і заходів щодо забезпечення транспарентності органів держави як шлях до формування в суверенній, незалежній Україні стану відповідного до вимог світового інформаційного співтовариства;

- визначення меж та критеріїв взаємодії транспарентності влади та інформаційного суверенітету, як прояву незалежності держави.

Об'єктом дослідження є транспарентність (як інформаційна відкритість та прозорість) органів влади, що ґрунтується на системі теорії громадянського суспільства, теорії інформаційного суспільства та теорії самостійності і незалежності народу, нації та держави в процесі утворення свого інформаційного простору.

Предметом дослідження є правовий аналіз залежності транспарентності органів держави як складової громадянського суспільства від засобів масової інформації в умовах економічних,

політичних, правових і соціальних реформацій в бік укріплення незалежності України, виявлення проблемних сфер у цій залежності, пошук підвищення ефективності позитивного впливу ЗМІ на транспарентність органів держави у процесі розвитку і формування громадянського інформаційного суспільства і основ правової незалежної держави.

Методологічну основу роботи формує система загальнонаукових та спеціально-наукових методів: системно-структурний, техніко-юридичний, порівняльний, конкретно-історичний, метод матеріалістичної діалектики, логічного аналізу тощо. Так, техніко-юридичний метод застосовувався для виявлення нормативно-правових форм закріплення основ інформаційної відкритості органів державної влади в законодавстві України. Системно-структурний метод використовувався для розкриття взаємодії суміжних з «транспарентністю» та «інформаційним суверенітетом» явищ і категорій, визначення взаємовпливу та взаємної обумовленості даного аспекту громадянського інформаційного суспільства зі станом політичної активності громадян в управлінні незалежною державою та реалізацією принципу свободи інформації, що формується в умовах становлення ознак правової незалежної держави в Україні.

Метод матеріалістичної діалектики застосовувався для встановлення змісту й особливостей складових елементів інформаційної відкритості державної влади та її нормативно-правової і фактичної основи. Порівняльний метод допоміг

співвіднести сучасне уявлення про аспекти діяльності державної влади у формуванні свого інформаційного простору з іншими елементами становлення умов громадянського суспільства. Метод системно-структурний надав можливості узагальнення нормативно-правової бази щодо сфери транспарентності органів держави. Історичний метод використовувався для встановлення певних хронологічних етапів розвитку правового інститутів незалежності, суверенітету, транспарентності влади у суспільстві, а також рівня наукової розробленості інформаційно-правової сфери юридичних досліджень.

Емпіричну основу дослідження складають Конституція України, міжнародні акти, галузеві закони (Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», Закон України «Про інформацію» тощо) та інші найбільш важливі юридичні нормативні документи, а також спеціальна наукова вітчизняна і закордонна література, дисертаційні дослідження юристів-науковців.

Певні аспекти інституту інформаційної відкритості у своїх роботах розглядають Е. В. Аграновська, А. Б. Агапов, С. С. Алексєєв, Ю. М. Батурін, І. Л. Бачило, А. Б. Венгеров, В. А. Кудрявцев, В. В. Копейчиков, О. Е. Лейст, Г. В. Мальцев, М. І. Матузов, В. С. Нерсєсянц, Е. К. Нурпеїсов, В. О. Копилов, А. А. Письменицький, М. М. Рассолов, О. Ф. Скаун, А. П. Семітко, В. Н. Синюков, Ю. А. Тихоміров, В. А. Туманов,

В. І. Темченко, І. В. Щербакова, А. І. Екімов, Л. І. Явич та інші. Праці цих учених були використані автором у даному дослідженні.

У дослідженні, з урахуванням профілю тематики, використані досягнення в галузі багатьох наук: теорії держави і права, теорії управління, інформаційного права, філософії, соціології, логіки, психології, філології тощо.

Дане дослідження може бути використано у науково-дослідній сфері (галузях конституційного, міжнародного права, теорії держави і права, історії політичних і правових вчень, політології) для подальшого опанування питань, пов'язаних з функціонуванням сучасної держави і розвитком державності в цілому; в законотворчій діяльності, з метою визначення та уточнення правового статусу держави, народу та нації в сучасних історичних умовах, їх суверенних прав в процесі законотворення; у роботі органів виконавчої влади в процесі реалізації суверенних прав народу, нації та держави; для написання і викладання учбових курсів у вузах, у процесі підготовки і навчання кадрів державних службовців, правознавців, політологів; при аналізі політико-правової ситуації в Україні, прогнозуванні перспектив подальшого розвитку Української держави.

РОЗДІЛ 1. ФУНДАМЕНТАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА ГЕНЕЗА РОЗВИТКУ І РОЗУМІННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

1.1. ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Ідея суверенітету має довгу та непросту історію свого становлення і розвитку. Сам термін „суверенітет” походить від латинського слова “superanus”, котре трансформувалось у старофранцузьке „sovereins”, тобто „верховний”¹. Саме з французької мови даний термін запозичується іншими мовами, оскільки вперше вжив його французький філософ і юрист Жан Боден у своїй праці „Шість трактатів про республіку” (1576 р.). „Суверенітет, - говорить він, - є постійна і абсолютна влада держави”². Отже, з моменту свого виникнення термін „суверенітет” пов’язується перш за все з державною владою, характеризує її особливі якості.

Однак ідея суверенітету викристалізовувалася поступово, вбираючи до себе здобутки правової думки і практики державно-правового розвитку різних країн світу, починаючи з часів античності. На думку М.А. Аржанова, вже Аристотель і Цицерон

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 752с. С. 326-327.

² Боден Ж. Шесть трактатов о республике //История политических и правовых учений. – М., 1995. – С. 180.

висували принцип суверенітету, „не знаючи цього терміну”³. Так, Аристотель (384-322 рр. до н.е.) вказує на таку специфічну ознаку полісу (держави), як самодостатність (автаркія). Самодостатність держави він бачив у тому, що вона здатна існувати незалежно від інших, повністю задовольняючи свої потреби власноруч. Більш того, він переконаний, що, оскільки людина є суспільною істотою, вона не може бути самодостатньою та не може існувати поза державою. Держава є найбільш повним уособленням людської природи. „Первинною за природою є держава порівняно з сім’єю і кожним з нас, оскільки необхідно, щоб ціле передувало частині”⁴.

Про єдність, необмеженість, неділимість вищої влади говорять Оккам та Еній Сильвій⁵. Ідею верховенства держави у суспільстві ідеологічно обґрунтовував та захищав також Марсилій Падуанський (1275-1343). Він виходив з ідеї державного (монаршого) суверенітету, визнаючи в той же час необхідність існування у суспільстві іншої, окрім монаршої, волі. Остання повинна приймати участь в прийнятті загальних рішень (позитивних законів) та контролювати виконання їх монархом. Найкращою формою держави він вважав станову монархію⁶.

³ Аржанов М.А. Государство и право в их соотношении. – М., Изд-во Акад. наук СССР, 1960. – 287с. С. 57.

⁴ Нерсесянц В.С.Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 288с. С. 182.

⁵ Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. – Ярославль: Тип. Губерн. Правл., 1903. –567[2]с. С. 75.

Ніколо Макіавеллі, обґрунтовуючи необхідність політичного об'єднання феодально-роздробленої Італії під єдиною верховною владою монарха, вищим політичним інтересом проголосив „інтерес держави”, якому мають бути підпорядковані всі інші інтереси в суспільстві. Державним інтересом, на його думку, справдовується і насилля щодо власного народу⁷. Вклад Макіавеллі у розробку ідеї суверенітету важко переоцінити. Хоча сам він ще не вживає цього поняття, але, як вказує Й.Д. Левін, без Макіавеллі не було б і Бодена. Макіавеллі не тільки вперше вжив термін „держави”, але й надав державі цілком самостійного значення. Це було необхідною передумовою для формування принципу суверенітету абсолютистської держави. З визнання державного інтересу вищим інтересом слідувало визнання верховенства державної влади, котра забезпечує цей інтерес своєю міццю. Макіавеллівський князь, якому все дозволено, і був першим сувереном у повному значенні цього слова⁸.

В своїй праці „Государ” італійський вчений чітко не розмежує владні повноваження государя і держави. Правитель наділяється верховною владою і по суті уособлює в собі державу. Такий підхід є характерним для початкового періоду становлення концепції суверенітету. Для Бодена типовим носієм суверенітету є

⁶ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 204с. С. 32.

⁷ Макиавелли, Николло. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия „О военном искусстве”: [Перевод /Авт. предисл., с.5-36, коммент. Е.И. Темнов]. – М.: Мысль, 1996. – 639с. С. 63.

⁸ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 373с. С. 214-215.

абсолютний монарх, оскільки його влада є постійною, необмеженою і безумовною. Цієї ж точки зору дотримується і Гуго Гроцій. Він не виключає тієї можливості, що носієм влади можуть бути і інші, навіть колективні суб'єкти⁹, але найвища влада за своєю природою – це влада монарха. „Оскільки мова йде про гідність влади, що зазвичай іменується величністю, не може бути сумніву, що ця гідність вище у того, кому надано владу безстроково, ніж у того, кому владу надано тимчасово, оскільки гідність залежить від способу володіння владою”¹⁰. Гроцій також наводить слова Марка Аврелія Антоніна про те, що „ніхто, крім Бога, не може бути суддею імператору”¹¹.

Популярність подібних поглядів за тих часів ілюструється й тим, що держава майже до XVIII століття вважалася власністю князя або короля. Подружжя у двох королівських родах творили нову державу або збільшували територію однієї з держав. Прикладом може бути шлюб литовського великого князя Ягелла (Яогайла) з польською королевою Ядвігою в 1386 році або сина австрійського імператора Максиміліана I Пилипа з іспанською королівною Юаною в 1496 році¹². Такі уявлення про природу держави відображалися і на сприйнятті суверенітету. Згідно з

⁹ Гроцій, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – 868с. С. 128.

¹⁰ Там само: С. 135.

¹¹ Там само: С. 130-131.

¹² Данилів В.Ю. Солідарність і солідаризм. – К.: Видавничий дім „KM Academia”, 2000. – 150с. С. 62.

поглядами Луазо, суверенітет є власністю монарха. Як власність суверена розглядає верховну владу і Гоббс¹³.

Розробка теорії суверенітету Боденом та іншими авторами переслідувала дві основні мети.

Першою метою було усунення феодальної роздробленості європейських держав, цементування державної влади навколо єдиного політичного центру. За умов існування багатьох крупних феодалів, кожен з яких претендував на верховенство або на свою недоторкану сферу влади, а також різноманітних корпорацій та гільдій теоретична розробка питань верховної влади була конче необхідною. Концентрація влади в одній особі, котра виступає як повновладний носій державної незалежності, сприяла встановленню порядку у суспільстві. Як писав Енгельс, королівська влада „була представницею порядку у безладді, представницею нації, що утворюється, у протилежність роздробленню на бунтуючі васальні держави”¹⁴. Саме на цю мету вказує сучасний науковець В. Фрідмен: „теорія Бодена у цілому стосувалася забезпечення безпеки та єдності законодавчих повноважень монарха у Франції і їх захист від аналогічних домагань маєтків, корпорацій та Церкви”¹⁵.

Другою метою було звільнити монарха від церковної влади, зокрема, від влади Папи Римського. Упродовж багатьох століть у

¹³ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 373с. С. 210.

¹⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.16. ч.1. С. 445.

¹⁵ Friedman W. Legal Theory. – London, 1967. – С.573.

Європі панувала подвійна церковна та світська юрисдикція (теорія двох мечів). Король вважався самостійним в земних справах, але, з погляду на релігійну кінцеву мету суспільства, він мав підпорядковуватися Церкві. Ця теорія вилилась у право Папи призначати імператорів. У 800-му році Папа Лев III коронує короля франків Карла Великого на імператора, завдяки чому з'явилася Священна Римська Імперія¹⁶. Отже, необхідно було обґрунтувати верховенство королівської влади з тим, щоб вийти з-під підпорядкування Церкви.

Щоб звільнитися з-під диктату римського папи, світські правителі закріпили за собою законодавчі повноваження Церкви та проголосили себе представниками Бога на землі. В Англії, наприклад, під тиском світської влади церква та держава об'єдналися в особі короля Генрі VIII (1491-1547), якому як главі Церкви та водночас главі держави піддані та церковники мали скласти присягу¹⁷. Англійський король Якоб I, обґрунтовуючи свої претензії на абсолютну владу, казав: „Подібно до того, як сумніви відносно влади Господа є богохульством, так і сумніви відносно влади короля є підбурюванням підданих до заколоту”¹⁸.

На процес створення суверенних держав у Європі значною мірою вплинула також Реформація. Вона розвінчала імперські

¹⁶ Данилів В.Ю. Солідарність і солідаризм. – К.: Видавничий дім „КМ Academia”, 2000. – С.21.

¹⁷ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – С.20-21.

¹⁸ Кленнер Г. От права природы к природе права. – М.: Изд-во Прогресс, 1988. – С.72.

амбіції католицизму та викликала підсилення багатьох відокремлених народів і держав. Було нанесено суттєвого удару гегемонії Священної Римської Імперії. Завдяки Реформації головною одиницею політичної влади стає самостійна світська держава¹⁹. Зникнення міжнародної та духовної вищої влади, до якої прислуховувались би всі держави, спричинило розширення боротьби за незалежність. Після 30-літньої європейської війни (1618-1648) було укладено Вестфальську угоду, за якою Священна Римська Імперія розпалася на 355 незалежних держав²⁰.

Незважаючи на те, що метою проголошення верховенства королівської влади було її звільнення від влади Церкви, перші теорії суверенітету можна назвати теократичними, оскільки в їх основі знаходиться принцип божественного походження влади. Згідно з теорією божественного надприродного права, влада походить від Бога, котрий безпосередньо сам обирає керівника держави. Бог не тільки надає владу, але й підбирає особу або династію для її здійснення. Саме ця класична теорія монархії існувала за часів Людовика XIV, якому приписують відомий вислів: „Держава – це я”. Інша теорія – божественного провіденціального права – базується на твердженні, що будь-яка влада покоїться на волі Божій, але форма цієї влади є людською справою. У відповідності з цією теорією, побудованою на вченні Святого Павла

¹⁹ Тарнас Р. История западного мышления. – М.: КРОН-ПРЕСС, 1995. – С.204-205.

²⁰ Гроций, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.6.

та розвиненою Фомою Аквінським, можлива участь підвладних у призначенні глави держави²¹.

Поступово змінюється акцент розуміння суверенітету – від теократичного до світського. Якщо на початку королівська влада все ж шукала підтримку і своє обґрунтування у волі Божій, то потім вона все більше перетворюється на самодостатню. „Держава намагається зайняти місце у нашій свідомості, котре раніше належало Богові”²². Томас Гоббс створює модель всемогутньої держави, держави-Левіафана, яку він вважав „смертним божеством”. Тільки держава, стверджує він, є абсолютна незалежна корпорація, всі інші корпорації підвладні верховній владі держави. Наявність в державі вищої влади, котра стоїть над усіма організаціями і особами і самостійно визначає норми поведінки держави зовні, сприймається ним як історична і логічна необхідність. „Суверенна влада є душею держави”²³. Ця влада творить своє власне право. „Правова сила закону, - підкреслює Гоббс, - полягає тільки в тому, що він є наказом суверена”²⁴.

Отже, в епоху абсолютизму відбувається секуляризація права, його визволення з пут релігії. Принцип суверенітету розглядається перш за все як принцип вільної правотворчості

²¹ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристъ, 2002. – С.51-52.

²² Норбер Рулан. Юридическая антропология. – М.: Изд-во НОРМА, 2000. – С.245.

²³ Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Предисл. и ред. А. Ческиса [М.], Соцэкгиз, „Образцовая” тип., 1936. – С.146-147, 179.

²⁴ Там само: С. 214

держави, котра відтепер не зв'язана надприродним законом. Відтепер можливість влади за власним розсудом створювати загальнообов'язкові правила поведінки вважається основною умовою її верховенства. Саме в цьому, на наш погляд, слід шукати витоки юридичного позитивізму, котре базується на тому переконанні, що право є витвором державної влади. З цього твердження випливають і інші важливі висновки. Як писав Гроцій, „ніхто не може зобов'язати себе законом, а звідси слідує, що законодавцям належить право змінювати свої закони”²⁵. Ще один висновок роблять пізніше Бентам та Остін, котрі не визнавали ні міжнародного, ні конституційного права на тій підставі, що право – це не що інше, як команда суверена. Міжнародне право для своєї чинності має потребу у „міжнародному суверені”, а оскільки такого не існує, то це не право, а „позитивна мораль”. Конституційне право також не є правом, оскільки, як твердить Дж. Остін, суверен не має ніяких правових обмежень та обов'язків²⁶. „Вища влада, обмежена позитивним правом – це явне протиріччя у термінах”²⁷ – вважає він.

Уявлення про суверенну державну владу як нічим не обмежену є характерними для доби абсолютизму. Ці погляди підтримувалися багатьма авторами і пізніше. Так, Гегель, котрий

²⁵ Гроцій, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.322.

²⁶ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – С.30-31.

²⁷ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.35.

бачив у державі „велику архітектонічну будівлю, ієрогліф розуму”, був переконаний у тому, що „державна є остання, сама себе визначаюча та повністю суверенна воля”²⁸. Фейєрбах обожнював державу, зводив її до стану живої істоти: „Істинна держава є необмежена, безконечна, істинна, досконала, божественна людина. Лише держава є людина, що сама себе визначає, до самої себе відноситься, абсолютна людина”²⁹. За Кельзенем, держава є тотожною праву, вона є правопорядок. Це стосується будь-якої держави, навіть деспотичної, оскільки і веління деспота мають своїм підґрунтям „основну норму”, що проголошує: „Веління деспота мають виконуватися”³⁰. Відомий нацистський теоретик права К. Шмітт зазначав, що „суверенітет є вища, незалежна від закону влада, що ні з чого не виводиться”³¹.

Подальший розвиток ідеї суверенітету знаменується зміщенням акценту від суверенітету монарха як носія верховної влади до суверенітету держави як безособової організації влади. Вже Гуго Гроцій вказує на те, що слід розрізняти такі категорії, як „загальний суб’єкт” і „власний суб’єкт” суверенітету: „Носій [верховної влади] може бути або у загальному, або у власному сенсі; подібно до того, як загальним носієм зору є тіло, власним же – є око, так загальним носієм верховної влади є держава... Носій же

²⁸ Гегель Г.В.Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – С.322.

²⁹ Фейєрбах Л. Избранные философские произведения [В 2-х т.] – М., Госполитиздат, 1955. – Т.1. – С.11-112.

³⁰ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – с.51.

³¹ Шмітт К. Политическая теология. – М.: КАНОН – пресс-Ц: Кучково поле, 2000. – С.31.

влади у власному сенсі є або одна особа, або декілька згідно з законами і звичаями того чи іншого народу”³². Поступово відбувається деперсоніфікація та інституціоналізація політичної влади, відокремлення здійснення влади від власності на неї. Верховна влада починає асоціюватися не з конкретною особою, а з абстрактним за своїм характером інститутом – державою. Саме з цього моменту, на наш погляд, слід говорити про суверенітет держави, оскільки раніше мова могла йти лише про суверенітет правителя. Як зазначає Й.Д. Левін, „державний суверенітет перетворював монарха з власника влади в орган держави”³³. Всемогутність, котра раніше асоціювалася з особою абсолютного монарха, екстраполюється на державу. Як говорить американський дослідник Уиллоубі, „суверенітет – це верховна юридично легітимуюча воля держави. До змісту цього поняття входить правова компетенція або юрисдикція, котра повинна розглядатися як необмежена. Суверенітет є правова всемогутність держави. Суверенітет передбачає абсолютну компетенцію держави”³⁴.

Оскільки керівники держав починають діяти не від власного імені, а від імені держави, вони починають зв’язуватись певними правилами, набувають обов’язку функціонувати в межах своїх владних повноважень. Вже у XVIII столітті в юридичній літературі

³² Гроций, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.127-128.

³³ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.29.

³⁴ Willoughby. The fundamental concepts of public law. 1924. – С.82.

аналізувалась проблема надлишку влади. „Хвороба влади пов’язана з деяким головним надлишком: з тим, що можна назвати надлишковою владою короля, в якій право карати є тотожним особистій владі суверена”³⁵. Розвивається конституціоналізм, котрий накладає певні обмеження спочатку на правителів, а згодом – і на державу. Розуміння суверенітету як абсолютної, нічим не зв’язаної політичної влади, трансформується в бік його все більшої юридизації. Це є загальною тенденцією, хоча і в подальшому було безліч спроб представити суверенітет як необмежену, абсолютну владу. Як вказує Г. Агабеков, „політичні імперативи зазвичай виявляються більш могутніми, ніж юридичні міркування”³⁶.

Розповсюджуються уявлення про державу як про юридичну особу. „Держава є , по-перше, соціальне явище, а по-друге – правовий інститут”³⁷. Юридичною особою іменує державу також Г. Кельзен³⁸. М. Оріу вважає, що держава перетворюється на юридичну особу поступово. „Це не є від початку існуюча юридична

³⁵ Фуко М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы. – М., 1999. – С.115.

³⁶ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – с.991.

³⁷ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.6.

³⁸ Чистое учение о праве Ганса Кельзена: К XIII Конгр. Междун. асоц. правовой и социал. философии (Токио, 1987): Сб. пер. /[Отв. ред. В.Н. Кудрявцев, Н.Н. Разумович]. – М.: ИНИОН, 1987 – (Сер. „Проблемы государства и права за рубежом” /АН СССР, ИНИОН). Вып.1. - 1987. – с.156.

особа, що організує політичну і правову централізацію, а навпаки – від початку існуюча централізація, котра організується у корпоративну юридичну особу”³⁹. У цій якості держава розглядається і у сучасних дослідженнях. „Оскільки держава є інституціоналізованою формою влади, то їй надана здатність мати волю і діяти на юридичних підставах. Держава, отже, має правосуб’єктність юридичної особи”⁴⁰. Державний суверенітет за таких умов не може вважатися абсолютним, оскільки держава, як юридична особа, має не лише права, а й певні обов'язки. Вона несе також юридичну відповідальність за дії державних органів та посадових осіб, якщо вони при виконанні функцій держави виходять за межі своїх владних повноважень, спричиняючи певні негативні наслідки для інших учасників правовідносин.

Важливим моментом у розвитку ідеї суверенітету є поява концепції народного суверенітету. Її поява була неминучою, оскільки після того, як відмовились від виправдання існування та функціонування верховної влади в суспільстві волею Божою, з'явилась необхідність у новій її легітимачії. Влада повинна базуватись на якомусь більш значимому фундаменті, ніж власна воля. Нове джерело суверенної влади було знайдено, ним став народ.

Одним з перших ідеологів передачі верховної влади народові вважається Ж.-Ж. Руссо, хоча ця ідея вперше була

³⁹ Ориу М. Принципы публичного права. – М., 1929. – С.10.

⁴⁰ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юрист, 2002. – С.39.

висловлена раніше – депутатом від Бургундії Філіпом По у 1484 році на зібранні Генеральних штатів у м. Тур (Франція). У XVII столітті під час англійської буржуазної революції ця концепція була закріплена в програмному документі партії левелерів „Основні закони та вільності Англії”, що декларував народ єдиним джерелом влади за своєю природою⁴¹. Теорія народного суверенітету досягла розквіту напередодні Великої французької революції. Вона була розвинута Руссо у „Суспільному договорі”. Руссо вважав, що всі члени суспільства володіють часткою верховної влади. Суверенітет покоїться у народі, котрий утворює сукупність цих частин суверенітету. Укладаючи суспільний договір, громадяни, як окремі елементи суспільної спільноти, відмовляються від своїх прав на користь цілого – народу. Суверенітет народу Руссо ідентифікував з необмеженою законодавчою владою, яка, на його думку, виражає спільну волю народу.

Ідеї Руссо виглядають дещо суперечливими. З одного боку, він піддає критиці погляди Гроція, котрий був противником ідеї суверенітету народу та відстоював верховну владу монарха: „Гроцій вказує, що держава гарантує громадський спокій, але живуть спокійно і у в'язницях... Говорити про можливість добровільного перенесення всієї своєї влади на монарха – означає вважати, що народ складається з божевільних. Безумство ж не є

⁴¹ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С.393.

джерелом права⁴². З іншого боку, ідеалізуючи народ, він ставить його над законом та над окремим громадянином. Держава, керована народом, може вільно розпоряджатися кожним окремим громадянином і навіть позбавити його життя, оскільки „його життя не тільки благодіяння природи, але й дар, одержаний ним на певних умовах від Держави”⁴³. Такого етатистського положення немає не то що у Гроція, а й навіть у Гоббса.

Концепція народного суверенітету набула подальшого розвитку у працях представника історичної школи юриспруденції Ф. Савінії. З позицій історичної школи, право – це сильне вірування народу, „спільне відчуття внутрішньої необхідності”. Визначення Савінії згодом доповнив його учень Г. Пухта, якому належить ідея про існування „духу народу”. Право, за твердженням Пухти, походить не від волі законодавчого органу, а є продуктом історії: воно зароджується і розвивається разом із зародженням і розвитком народу (є продуктом народного духу)⁴⁴.

На позиціях народного суверенітету знаходився також Кант. „Держава, - вважав він, - це спільність людей, котрі самі розпоряджуються та управляють собою”⁴⁵. Для належного функціонування верховна влада повинна базуватись на принципі її

⁴² Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или Принципы политического права. - М.: Соцэкзиз, 1938. – VIII, – С. 7-8.

⁴³ Там само: С. 75.

⁴⁴ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – С.191.

⁴⁵ Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибулин А.Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. – С.14.

поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Різні гілки влади, виходячи з єдиної волі народу, повинні діяти узгоджено та в одному напрямі. „Воля законодавця є бездоганною, здатність до виконання у верховного правителя є незборимою, а вирок верховного судді є незмінним”⁴⁶. Разом з тим, у своєму вченні про розподіл влад Кант відкидає ідею „рівноваги” різних влад та відстоює верховенство законодавчої влади як виразника народної волі.

На розвиток ідеї суверенітету народу вплинули також погляди родоначальників концепції правової держави Велькера і Моля. Так, наприклад, Моль визначає державу як „постійний єдиний організм таких установ, котрі, будучи керовані загальною волею, підтримувані і приводимі в дію загальною силою, мають завданням сприяння досягненню дозволених цілей певного на даній території замкнутого народу”. Велькер бачить у державі „суверенний, морально-особистий, живий, вільний суспільний союз народу, котрий по загальному конституційному закону у вільно-конституційній організації народу під керівництвом конституційного самостійного уряду, прагне правової свободи та в її межах – призначення і щастя всіх своїх членів”⁴⁷.

Уявлення про можливість народу бути сувереном розвивалися поступово – від категоричного неприйняття („народ, взятий без свого монарха..., є безформна маса”⁴⁸) до наділення його

⁴⁶ Нерсесянц В.С. Философия права. – М.: Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, - 1997. – С.491.

⁴⁷ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 290.

⁴⁸ Гегель Г.В.Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – С. 320.

рисами „надособи”. Наводячи свідчення М. Мусоргського („для мене народ – одна велика особистість”), а також Н. Бердяєва, М. Лосського, Л. Карсавіна, І. Гербера, В. Фон Гумбольдта, професор Ю. Канигін доводив, що „особа маси” має свідомість, пам’ять, логіку та інші атрибути інтелекту⁴⁹. Як відомо, Маркс, Енгельс, Ленін також бачили в „масах” основну рушійну силу історії та покладали особливі надії на „революційну енергію мас”.

Історія свідчить, що як недооцінка інтересів та можливостей народу, так і їх переоцінка може спричинити суттєві негативні наслідки. Цим, зокрема, пояснюється постійна діалектика демократії і тиранії, переростання однієї в іншу. Цей процес, продемонстрований вперше ще Аристотелем на прикладі античних полісів, у ХХ столітті найбільш повно втілювався у правлінні більшовиків та націонал-соціалістів, встановлення диктатури якими було призведено в ім'я „дійсної демократії”. Ліберали першої половини ХІХ сторіччя правильно передбачали, що „суверенітет народу міг би легко знищити суверенітет індивідів”⁵⁰. Фундаментально об’єднуючою ознакою режимів Наполеона, Гітлера, Муссоліні, Леніна, Сталіна, Мао є (при всіх їх відмінностях) намагання представити себе послідовним втіленням волі народу, котрий зробив свій історичний вибір. „Ідеал демократії як безпосереднього правління народу (народного суверенітету) з цієї точки зору є небезпечна метафізична абстракція, котра веде до

⁴⁹ Каныгин Ю.М. Основы когнитивного обществоведения. – К., 1993. – С. 163.

⁵⁰ Берлін І. Чотири есе про свободу. – К.: Основи, 1994. – С. 222.

тотального панування групи або одного правителя від імені всього народу, а отже, - встановлення режиму абсолютної тиранії”⁵¹.

Як би там не було, принцип народного суверенітету є визначальним та загально визнаним у сучасному світі. Зміст конституцій переважної більшості країн будується більшою мірою на властивостях не державного, а народного суверенітету. Це означає, що „у загальній схемі політичної активності компетенція (повноваження) держави та її агентів повинні визначатися у субординованій відносно громадянського суспільства якості”⁵². Сучасний американський правознавець Л. Генкін серед основних рис конституціоналізму виділяє й таку: „конституціоналізм ґрунтується на суверенітеті народу, який проголошується Конституцією; воля народу є основою легітимації діяльності держави; тільки народ приймає Конституцію, створює систему правління та відповідає за її належне функціонування (демократичне самоврядування)”⁵³.

Ще одним етапом розвитку концепції суверенітету є поява категорії „суверенітет нації”. Розуміння даної категорії є неоднозначним. Багато авторів вживають її фактично в тому ж значенні, що і суверенітет народу. Наприклад, Г. Померанц вказує на те, що слово „нація” визначило перехід від вірності королю до суверенітету народу. „Нація – це піддані короля, що усвідомили

⁵¹ Медушевский А.Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время //Вопросы философии. – 1993. - №10. – С. 18, 20

⁵² Речицкий В.В. Эссе о политике. – Харьков: Фолио, 1998. – С. 21.

⁵³ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – С. 139.

себе сувереном”⁵⁴. Інші, навпаки, жорстко протиставляють один одному дані поняття. Так, Оріу вважає, що нація – це „корпоративна і органічна концепція, що включає принцип порядку”, а народ, або демос, являє собою „антикорпоративну і неорганічну концепцію”⁵⁵.

Для того, щоб усвідомити сутність суверенітету нації, необхідно перш за все визначитись з поняттям нації.

Як зазначається в науковій літературі, трактування терміну „нація” в сучасному його розумінні з часом постійно змінювалось. Інколи його вживали як лайливе слово. Наприклад, Монтеस्क’є називав монахів святенницькою нацією, потім його почали застосовувати до специфічного колективу людей, а Дідро в своїй енциклопедії визначив це поняття як збірне слово, що використовується для означення великої кількості тих людей, які живуть на визначеній території, в обмежених кордонах і підкоряються одному й тому ж уряду. Протягом певного часу до нього додається і політичне значення. Нація вже розуміється як група людей, здатна вибрати своїх представників у виконавчі органи на окремій території, формувати муніципалітети, парламенти, державні органи в цілому. Французький політичний діяч Сієз (кінець XVIII – початок XIX ст.), автор книги „Що таке третій стан?”, писав, що нація – це група людей, яка живе під одним законом і представлена одним і тим же законодавством.

⁵⁴ Померанц Г.С. Выход из транса: [Сб. ст.] – М.: Юрист, 1995. – С. 554.

⁵⁵ Ориу М. Основы публичного права. – М., 1929. – С. 588.

Пізніше Ренан (1882 р.) писав, що нація ґрунтується на двох речах. Перше – вона повинна мати почуття загальної історії, особливо пам'ятати про спільні страждання, які здаються більш важливими, ніж конфлікти і непорозуміння, що мали місце в історії. Друге - люди повинні мати волю жити разом, тобто досягти якоїсь величі і продовжувати її плекати, що, на думку Ренана, є суттєвою умовою для народу. Інакше кажучи, народ повинен постійно приймати рішення, виходити на референдум, тобто – це є перші кроки формування громад, суспільства. Бажання жити разом, вважав він, - єдиний критерій, який треба мати на увазі.

Деякі дослідники вважають, що єдиною рисою, яка характеризує націю, є держава. Наприклад, Гегель писав, що нації повинні пройти довгу історію перед тим, як самовизначитися, тобто сформуватись в національні держави. Він називав додержавний період передісторичним, адже дійсна історія нації починається з моменту оформлення її в державу. К. Сілверт пише, що нація визначається як суспільство, в якому держава є соціальний інститут, де максимально задовольняється індивідуальна і групова лояльність. Р. Шугар доводить, що і нація, і держава є політичними концепціями, які приділяють відносно мало уваги національності (держава може бути ворожою до національності), але розглядають всіх людей, проживаючих в цій державі, як спільність, як націю. А. Коббен, теж визначаючи націю як політичну спільність, вважає, що це спільність, яка є або ж бажає бути державою. У 1922 році Ф. Мейнеке писав, що існують культурні нації та державні нації,

національні держави в політичному сенсі і національні держави в національно-культурному сенсі⁵⁶.

Разом з тим, не дивлячись на всю багатоманітність точок зору і розмитість визначень, у сучасній юридичній науці можна виділити чотири теоретичні моделі нації:

Перша модель характеризує націю як удавану або фактичну спільність походження (расово-антропологічна модель). Її корені сягають античного поняття нації як племені (*natio*). Свое втілення у чистому вигляді даний підхід знайшов у різного роду расистських та нацистських теоріях. Засновниками даного напрямку традиційно вважаються Ж.А. Гобіно і Х. Чемберлен. Останній в своїй роботі „Арійський світогляд” розглядає расу як основу національної культури. Арійська раса виділяється як пріоритетна, вища, причому її переваги пояснюються суто біологічними факторами – розміром черепу, „величиною мозку” та, як наслідок, рівнем „сприйнятливості до культури”⁵⁷. Відповідно і держава розглядається у цій концепції як засіб досягнення основної мети – збереження та покращення раси. А. Гітлер у своїй книзі „Моя боротьба” писав, що „держава є не ціллю, а засобом до цілі. Щоправда, без держави нема високою людської культури, але сама держава не є ще головним фактором культури. Головним фактором

⁵⁶ Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С. 11-13.

⁵⁷ Чемберлен Х.С. Арийское мирозерцание. – М., 1913. – С.38.

останньої є виключно наявність раси, здатної стати творцем культури”⁵⁸.

Друга модель базується на ототоженні нації з громадянською спільнотою, котра представлена державою (етатистська модель). Вона сформована на політико-правових ідеях доби Французької революції. Юридичне тлумачення нації як спільності рівноправних громадян, вперше започатковане Французькою Конституцією 1791 року, знайшло своє застосування і в сучасному праві. Дана модель є найбільш типовою для мононаціональних держав, але використовується і у полінаціональних утвореннях. В багатьох державах у національній політиці на перший план висуваються не етнокультурні зв'язки населення, а політичний зв'язок з державою, тобто громадянство. Особливості національної політики таких держав можна простежити на прикладі Конституції Республіки Панама 1946 року, ст. 12 якої проголошує: „Держава зобов'язана всіма наявними у її розпорядженні засобами методично і постійно залучати інтелектуально, морально і політично до Панамської нації всі групи і всіх індивідуумів, котрі, народившись на території Республіки, не пов'язані, однак, з нею; обов'язком держави є також сприяння духовної асиміляції тих, хто збирається отримати панамське громадянство за натуралізацією”⁵⁹.

⁵⁸ Гитлер А. Моя боротьба. – Ашхабад, 1992. – С. 325.

⁵⁹ Конституции государств американского континента. Пер. под. ред. д-ра юрид. наук проф. Г.С. Гурвича. М., Изд. иностр. лит. – Т.3. 1959. – С. 13.

Оскільки у національній державі національні інтереси „зливаються з власно-державними завданнями в одне ціле, у сукупність суспільно-публічних інтересів”⁶⁰, то, на думку прибічників етатистського підходу, інтереси нації як єдиного суб’єкта виражаються, перш за все, у міжнародному праві, де нація виступає в якості держави. Так, в Уставі ООН, наприклад, під Організацією Об’єднаних Націй фактично розуміється організований союз держав. На це звертав увагу, зокрема, австрійський юрист Г. Кельзен, говорячи про те, що Устав ООН регламентує відносини між націями-державами⁶¹.

Третя модель полягає у моделюванні нації як культурно-історичної спільноти (етнокультурна модель). В її основі закладені ідеї німецької класичної філософії про загальний національний характер і духовну єдність народу. Одним з відомих прибічників даного підходу був Георг Еллінек. На його думку, „державна... не є необхідним елементом нації, оскільки не всі нації є... державно об’єднаними, а декілька націй або їх частин можуть жити в одній державі”. Він робить висновок, що націю утворює „група людей, що усвідомлюють себе об’єднаними множиною загальних своєрідних культурних елементів та загальним історичним минулим і тому відмінними від інших людей”⁶².

⁶⁰ Шпрингер Р. Национальная проблема: (Борьба национальностей в Австрии). – СПб., 1909. – С.23.

⁶¹ Kelsen H. The Law of United Nations. – London, 1952. – P. 52.

⁶² Еллінек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 85-86.

Етнокультурний підхід є типовим, перш за все, для політико-правових теорій поліетнічних держав. Якщо для національних держав міжнаціональні відносини є сферою регулювання міжнародного права, то в державах поліетнічних вони розглядаються, перш за все, як об'єкт регулювання внутрішньодержавного права. Інтереси окремих націй можуть вводити у протиріччя з загальнодержавними інтересами, тому для забезпечення державної єдності пропонується зв'язувати націю не з певною територією, а розглядати її як культурно-історичну єдність.

I, нарешті, *четверта модель* є свого роду симбіозом всіх перерахованих вище напрямків. Згідно з нею, нація являє собою складне явище, нероздільну сукупність антропологічного, політичного, етнокультурного начал або різні їх комбінації. Таку теоретичну модель можна умовно назвати етносоціальною⁶³. Вдале визначення нації з огляду на даний підхід належить П.Сорокіну: "Нація є багатифункціональна, солідарна, організована, напівзакрита соціокультурна група, що до деякої міри усвідомлює факт свого існування та єдності. Ця група складається з індивідів, які: 1) є громадянами спільної держави; 2) мають спільну або близьку мову й спільну сукупність культурних цінностей... Одночасно нація - соціокультурна система, що відрізняється від держави, а також від етнічних (мовних) і суто територіальних груп"⁶⁴.

⁶³ Оль П.А., Ромашов Р.А. Нация (генезис понятия и вопросы правосубъектности). – СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. – С.22-23.

⁶⁴ Сорокин П.А. Основные черты русской нации в двадцатом столетии //О России и русской философской культуре. - М., 1990. – С. 466.

Отже, поняття „суверенітет нації” може мати різне забарвлення залежно від того, на яких позиціях у розумінні нації стоїть той чи інший дослідник. В політико-правовому сенсі найбільше значення мають розуміння нації в етнічному та політичному аспектах. Політична нація являє собою об’єднання представників всіх національностей, що складають населення певної держави. В цьому випадку термін „суверенітет нації” наближується до поняття „суверенітет народу”. Якщо ж нація розглядається як сукупність представників певної національності, то її суверенітет може розглядатися як можливість збереження національної культури, мови, традицій, релігії або навіть як можливість політичного самовизначення у формі політичного самоврядування, автономії чи створення власної національної держави. В цьому зв’язку, на нашу думку, слід розрізняти такі поняття, як „суверенітет нації” та „національний суверенітет”. Перша категорія стосується нації у політичному сенсі, а друга – нації в етнічному сенсі.

В преамбулі Конституції України мова, серед іншого, йде про право на самовизначення, котре визнається за «українською нацією» та «усім Українським народом». Такий спосіб закріплення дозволяє зробити висновок про те, що законодавець розрізняє ці два поняття, але в чому полягає ця відмінність — не визначає.

На нашу думку, для України, як поліетнічної держави, більш доцільно розглядати поняття „нація” у політичному сенсі. Це сприяло би цементуванню українського суспільства навколо єдиної загальнодержавної ідеї. Як вказується у сучасних дослідженнях українського націогенезу, саме модель політичної нації, внутрішній

зміст якої складає розвиток найрізноманітніших форм етнокультурного плюралізму, створюватиме найбільш сприятливі умови для автономного та взаємозалежного розвитку всіх соціальних спільнот країни, збереження та прояв їхньої культурної самобутності, рівноправної участі в політичних процесах тощо⁶⁵. Завдяки політичному конституюванню нації може бути досягнуто консенсус на рівні всього суспільства, що передбачає в умовах демократії однорідну політичну культуру як основу, котра об'єднує його базові цінності.

Цікаве рішення ця проблема знайшла в законодавстві Іспанії. Згідно з Конституцією 1978 року, поняття „нація”, що є основою державності, стосується лише всієї Іспанії, тоді як до населення окремих регіонів може бути застосоване лише поняття „національність”. Подібне тлумачення цього конституційного положення було законодавчо підтверджено у 1981 році, коли іспанський парламент заборонив автономним спільнотам використовувати термін „нація” відносно самих себе. Було підтверджено, що в Іспанії існує лише одна нація зі столицею у Мадриді⁶⁶.

Таким чином, можна зробити висновок, що ідея суверенітету розвивалася поетапно у такому напрямку: „суверенітет держави” – „суверенітет народу” – „суверенітет нації”. Її виникнення було викликано необхідністю подолання феодалної роздробленості європейських держав та усунення церковного повновладдя. Причому

⁶⁵ Хорошилов О.Ю. Українська політична нація: проблеми та перспективи //Актуальні проблеми політики. – 2000. – Вип.8. – С. 49-52.

⁶⁶ Гладышев В. Испанский опыт решения национального вопроса //Россия XXI. – 1993. - №9-10. – С. 57-58.

якщо спочатку суверенітет базувався на теологічному обґрунтуванні верховної влади в суспільстві та асоціювався перш за все з особою монарха, то надалі він переноситься вже на державу як безособову організацію публічно-політичної влади. У подальшому, коли виникає необхідність у раціональній легітимації верховної державної влади, з'являється ідея народного суверенітету. Державний суверенітет починає розглядатися як вторинний, похідний від суверенітету народу. Розуміння державного суверенітету поступово трансформується в напрямку його все більшої юридизації. Розповсюджуються уявлення про державу як про юридичну особу, що накладає на неї певні обмеження.

Ще пізніше свого розвитку набуває концепція суверенітету нації, котра розглядається як синтезуюче соціальне поняття. Нація, на відміну від народу, котрий має атомізований вигляд та складається з автономних особистостей, являє собою єдине ціле, глобальний колектив, що виступає як єдиний суб'єкт суспільного життя. Як записано у Конституції Франції 1790 року, „суверенітет є єдиним, невіддільним, невідчужуваним і невід'ємним. Він належить Нації; ніяка частина народу, ніяка окрема особа не може привласнити собі його здійснення”⁶⁷. Якщо народ на початку виникнення ідеї народного суверенітету протиставлявся владі, поняття „державна влада” і „народ” розглядалися як парно-антиномічні категорії, то нація об'єднує владарюючих та підвладних у єдиному соціальному організмі.

⁶⁷ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристъ, 2002. – С. 54.

В юридичній літературі часто-густо зустрічається ототожнювання понять „суверенітет нації” та „національний суверенітет”. На нашу думку, слід розрізнити дані категорії, маючи на увазі, що під суверенітетом нації ми розуміємо верховенство нації як політичного утворення, котре складається з представників всіх національностей, що проживають у державі, а під національним суверенітетом – суверенітет нації в етнічному розумінні.

Слід також зазначити, що в літературі можна зустріти вживання терміну „суверенітет” і в інших, крім розглянутих нами, значеннях. Так, досить часто зустрічається таке поняття, як „суверенітет особи”. Ще англійський філософ Дж. Мілль, говорячи про права людини, наполягав на існуванні феномену, котрий він іменував персональним суверенітетом. „Індивід є сувереном над собою, над своїм власним тілом та розумом”⁶⁸ – переконаний він. Деякі автори говорять навіть про наявність загальної теорії суверенітету особи⁶⁹. Кокошкін, Елістратов, Краббе розвивали вчення про суверенітет права⁷⁰. В сучасній літературі вживаються також такі терміни, як „економічний”, „законодавчий”, „міжнародний, фінансовий” суверенітет, говориться про суверенітет адміністративно-територіальних одиниць⁷¹. У схваленій Верховною

⁶⁸ Mill J.S. On Liberty. – Chicago: Gateway Edition, 1958. – P. 7.

⁶⁹ Харитонова О.І., Харитонов Є.О. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції. – Х.: Одиссей. – 2002. – С. 545.

⁷⁰ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 38.

⁷¹ Суверенитет в государственном и международном праве. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. – 1991. - №5. – С.11.

Радою України 17 вересня 1999 року Концепції державної сімейної політики (Розділ II. Основні принципи державної сімейної політики) мова йде про суверенітет і автономію сім'ї у прийнятті рішень щодо свого розвитку⁷².

На нашу думку, таке розширення змісту терміну „суверенітет”, розповсюдження його на доволі широке коло суб'єктів фактично призводить до його девальвації. Він позбавляється своєї визначеності, чіткості, у зв'язку з чим втрачає свою політико-правову цінність. Юридична наука має інші загальновизнані терміни для визначення вказаних вище феноменів. Наприклад, замість суверенітету особи слід говорити про її права та свободи, замість суверенності адміністративно-територіальних одиниць мова повинна йти про місцеве самоврядування тощо. Категорія ж „суверенітет” має пов'язуватись виключно з державою, народом та нацією.

⁷² Постанова Верховної Ради України „Про Концепцію державної сімейної політики” //Відомості Верховної Ради України. — 1999. - №46-47. — Ст. 404.

1.2. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

Розглянувши у попередньому підрозділі нашого дослідження основні закономірності розвитку ідеї суверенітету, зосередимо тепер увагу на особливостях суверенітету держави. Наш акцент на цьому предметі пояснюється тим, що саме державний суверенітет, на нашу думку, найбільш повно віддзеркалює специфічні риси суверенітету як політико-правової ідеї. Суверенітет народу та нації, маючи пріоритет у сучасних правових та політичних доктринах відносно державної влади, все ж „обертаються” навколо феномену публічно-політичної влади, уособленням якого є держава. Державний суверенітет є генетично первинним відносно інших форм і проявів суверенітету. Народ та нація так чи інакше спираються на можливості держави, реалізація їх суверенних прав багато в чому залежить від пануючої державної ідеології. До того ж, на останніх етапах історичного розвитку цивілізації, включаючи сучасний її стан, саме ця властивість держави притерпіла найбільших змін як у своєму об’ємі (кількісний показник), так і у змісті (якісна характеристика).

Стосовно змісту суверенітету держави слід зазначити, що, не дивлячись на уявлювану простоту даної категорії, в юридичній науці немає одностайності у її визначенні.

По-перше, суверенітет виділяється як одна з обов’язкових, невід’ємних *ознак* держави. Відкривши будь-який підручник з

теорії держави і права, можна переконатися, що серед основних ознак держави згадується і про суверенітет⁷³. Д. Тепс говорить про те, що „суверенітет обумовлений самою природою держави, є її необхідним атрибутом”⁷⁴. Більшість вітчизняних юристів додержуються тієї точки зору, що „немає суверенітету – немає держави”⁷⁵. Ця традиція тягнеться з часів Бодена, який вперше ввів у визначення держави ідею суверенітету як найсуттєвішої її ознаки.

Інколи мова йдеться про суверенність як ознаку не держави, а державної влади⁷⁶. Деякі автори взагалі ототожнюють суверенітет з владою. Так, Дюгі визначає його як „незалежну владу повелівати”⁷⁷. К. Шмітт говорить про те, що „суверенітет є вища, незалежна від закону, ні з чого не виводима влада”⁷⁸.

По-друге, суверенітет розглядається як певний *принцип* суспільно-політичного життя. З одного боку, це може бути

⁷³ Общая теория права /Под общ. ред. А.С. Пиголкина. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1995. – С.57; Теория государства и права /Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова.– М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 2000. – С.120.

⁷⁴ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – С.31.

⁷⁵ Демократизация советского общества и государственно-правовые аспекты национальных отношений в СССР (Круглый стол) //Советское государство и право. – 1989. - №2. – С. 29; Манелис Б.Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. – Ташкент, „Наука” 1964. – С. 10.

⁷⁶ Загальна теорія держави і права /За редакцією В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – С.22.

⁷⁷ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.20.

⁷⁸ Шмитт К. Политическая теология. – М.: КАНОН – пресс-Ц: Кучково поле, 2000. – С.31.

конституційний принцип, котрий розглядається в одному контексті з концепціями поділу влади, суспільного договору, верховенства закону у регулюванні суспільних відносин⁷⁹. Наприклад, П.І. Новгородцев вважає, що „суверенітет є принцип об'єднання соціальних сил на підґрунті загального і рівного для всіх права”⁸⁰. З іншого боку, на думку деяких авторів, це є принцип рівнопартнерських міжнаціональних відносин⁸¹. Й.Д. Левін говорить про те, що суверенітет – це, перш за все, політичний, а також юридичний принцип. Як юридичний принцип суверенітет формується у відповідності з позитивним правом даної епохи, в першу чергу – з державним та міжнародним правом, та змінюється разом з ним, у відповідності зі змінами соціально-економічних та політичних умов. Як політичний принцип суверенітет висуває свої вимоги самому праву. Але, як будь-який інший політичний принцип, він також виражає мінливі соціально-економічні і морально-політичні умови поступального розвитку людства⁸².

⁷⁹ Федущак-Паславська Г.М. Політико-правова ідея суверенітету державної влади та її реалізація в державотворенні України. – Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Львів, 2000. – С.14.

⁸⁰ Новгородцев П.И. Об общественном идеале. – М.: Изд-во «Пресса», 1991. – С.463.

⁸¹ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С.990.

⁸² Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.369.

По-третє, під суверенітетом розуміють специфічну *властивість* держави, її здатність виконувати покладені на неї функції. Наприклад, Н.А. Ушаков дає таке визначення держави: „держава – це особлива організація з управління справами існуючого на певній території людського суспільства, котра володіє специфічною властивістю суверенітету”⁸³. Як властивість держави розглядають суверенітет і В.М. Лазарєв⁸⁴ та О.Ф. Скакун⁸⁵. А.А. Чалий підкреслює, що „суверенітет – це не просто властивість, але ще й здатність реалізовувати те, чим ти називаєшся”⁸⁶. Дана точка зору була вперше сформульована германською юридичною школою Лабанда – Еллінека. Так, на думку Еллінека, „суверенітет є не безмежність, а здатність юридично не зв’язаної зовнішніми силами державної влади до виключного самовизначення”⁸⁷.

Існують також і інші визначення суверенітету. Він розглядається як „соціально-політична функція моно - і

⁸³ Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. – М., 1997. – С.12.

⁸⁴ Суверенитет в государственном и международном праве. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. – 1991. - №5. – С.12-13.

⁸⁵ Скакун О.Ф. Теория государства и права. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С.45.

⁸⁶ Там само: С. 18.

⁸⁷ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.463.

поліетнічних держав”⁸⁸, як „політико-правова якість держави”⁸⁹, як „стан держави”⁹⁰, як „необмежений авторитет”⁹¹ тощо. Досить часто суверенітет держави асоціюють також з сукупністю її суверенних прав, але це питання буде розглянуто нами більш детально у другому розділі нашого дослідження.

Стосовно того, чи є суверенітет обов’язковою властивістю (ознакою) держави, немає єдиної точки зору. Наприклад, російський вчений Б.С. Ебзеев переконаний, що він є „атрибутивною властивістю будь-якої держави”⁹². Цю позицію підтримують і інші вітчизняні та закордонні вчені. Але існує також досить широка група науковців, котрі впевнені, що держава не обов’язково повинна мати суверенітет. Так, Г. Еллінек вважає, що можуть існувати і несuverенні держави, котрі можуть зберігати самостійну компетенцію у всіх більш-менш значних питаннях, в більшій або меншій мірі вступати в зносини з іншими державами,

⁸⁸ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С.990.

⁸⁹ Суверенитет в государственном и международном праве. «Круглый стол» журналу «Советское государство и право» //Советское государство и право. – 1991. - №5. – С.17.

⁹⁰ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 9, 71.

⁹¹ Берлін І. Чотири есе про свободу. – К.: Основи, 1994. – С.222-223.

⁹² Эбзеев Б.С. Российский федерализм и единство конституционного пространства /Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992-1996.- М., 1997. - С. 508.

мати власне судове, фінансове і внутрішнє управління⁹³. М.М. Коркунов підкреслює, що „більш уважне дослідження умов організації союзних держав і міжнародних відносин всіх загалі держав вимусило відкинути поняття суверенітету як відмінної ознаки держави”⁹⁴.

Для того, щоб визначитись з даним питанням, необхідно подивитись, чи завжди існувала така властивість держави, як суверенітет, і чи зберігає вона своє значення сьогодні, а також – чи не зникне вона у майбутньому. Багато авторів переконані, що держава стає суверенною з самого моменту її виникнення. Так, Г.М. Федущак-Паславська у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що „суверенітет як ознака держави виник разом з її утворенням”⁹⁵. Даний підхід є, на нашу думку, результатом абсолютизації ідеї суверенітету, переносу сучасних закономірностей існування держави у минуле, розгляду її у відриві від історичного контексту виникнення та розвитку держави.

З самого початку свого виникнення держава не мала виключної, переважної влади у суспільстві. Це переконливо продемонстрував у своєму дослідженні проблем суверенітету Й.Д. Левін. Хоча його робота, написана у 1948 році, пронизана комуністичними ідеями та побудована на класових позиціях, її

⁹³ Еллинек Г. *Общее учение о государстве*. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.475.

⁹⁴ Коркунов Н.М. *Лекции по общей теории права*. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С.292.

⁹⁵ Федущак-Паславська Г.М. *Політико-правова ідея суверенітету державної влади та її реалізація в державотворенні України*. – Автореф. дис... канд.. юрид. наук. – Львів, 2000. – С.7.

висновки зберігають своє значення для сучасної теорії держави і права. Дійсно, до моменту виникнення ідей верховенства державної влади та настання доби абсолютизму навряд чи можна говорити про таку властивість держави, як суверенітет.

За умов існування рабовласницької держави влада рабовласника передує державній владі. Хоча держава санкціонує, підтверджує владу рабовласника, навіть частково регулює її, але ця влада не набуває внаслідок цього характеру влади, делегованої державою, а залишається владою, здійснюваною експлуататором не від імені держави і не в «публічних інтересах», а самостійно і в своїх приватних інтересах⁹⁶.

Влада держави обмежувалась також племінною та общинною організацією, котра виконувала судові функції, переслідування злочинців (кровна помста) та ін. Хоча держава конкурує в цих сферах з вказаними організаціями, але вона не може повністю витіснити або замінити їх.

В ряді держав існували також храмові жерці та священики, влада яких являла собою незалежну від держави організацію, котра виконувала ряд найважливіших функцій владарювання, в тому числі в галузі законодавства і суду. Так, у давньому Ізраїлі вирішення деяких категорій справ було вилучене у царів та належало Синедріону у складі 70 найбільш впливових представників юдейської релігії⁹⁷. Хоча окремі жерці могли

⁹⁶ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.152.

знаходиться у підпорядкуванні правителя держави, але релігійна організація в цілому не була підпорядкована державній владі.

Що стосується загальних норм, то їх джерелом вважається звичай та релігійний закон. Держава санкціонує ці норми, розвиває та в окремих випадках кодифікує (закони Хамурапі), але за часів античності та у більш пізні часи не приходиться говорити про постійну законотворчу діяльність держав⁹⁸. Більш того, попри розповсюджені уявлення про необмежений характер влади правителів у найдавніші часи, їх влада не була абсолютною та залежала від того, наскільки точно вони додержуються звичаїв та релігійних приписів. Наприклад, у персів цар мав верховну владу, був, за словами Плутарха, „необмеженим самодержцем” та предметом поклоніння як образ божества. І тим не менш він проголошує клятву при вступі на царство; вважалось також гріхом, якщо він вносив зміни в існуючі закони. Єгипетські фараони були зобов’язані додержуватись багатьох звичаїв. У випадку ж порушення своїх обов’язків вони не могли піддатися обвинуваченню при житті, але після їх смерті виносився звинувачувальний вирок їх пам’яті, та засуджені позбавлялись урочистих похоронів. У Фотія є згадка про царя сабеїв, котрий був

⁹⁷ Гроций, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.142-143.

⁹⁸ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.164-165.

необмеженим владикою, але якщо він виходив за межі царської влади, то його могло бути побито камінням⁹⁹.

Феодальна держава за часів політичної роздробленості також не може вважатися цілком суверенною. Кожен феодал користується правом спадкової влади, яка в певному сенсі є незалежною від інших членів суспільства. Він безпосередньо здійснює владу і примус над залежними селянами, зберігає судові та адміністративно-поліцейські функції. В умовах феодально-станової монархії об'єм цієї влади поступово звужується на користь влади держави та її чиновників. Але відносини між королем і станами побудовані, по суті, на договірних засадах, як відносини між сторонами, кожна з яких наділена своїми правами державної влади. Наприклад, феодала та міста не можуть бути примушені до сплати податків, на які вони не дали своєї згоди. Становленню самостійної державної влади заважав також принцип сюзеренітету, у зв'язку з яким глава однієї держави міг бути васалом іншої держави¹⁰⁰.

Суттєвою репероною для визнання середньовічної держави суверенною є також факт наявності церковної влади. Очолювана римським папою організація католицької церкви не може розглядатися як організація державна або підпорядкована державі.

⁹⁹ Гроций, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.139-140.

¹⁰⁰ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.190-197.

Вона ставить останній явно виражені межі. Про це вже йшлося у попередньому підрозділі нашої роботи.

Як зазначає Гегель, у феодальній монархії держава була суверенною зовні, але у внутрішніх відносинах ані монарх, ані держава не були суверенними, оскільки частково особливі державні функції знаходились у веденні незалежних корпорацій і общин, а частково вони були приватною власністю окремих індивідів, тому „ціле являло собою скоріше агрегат, ніж організм”¹⁰¹. На нашу думку, не можна погодитись з Гегелем в одному моменті: феодальна держава не була суверенною ані внутрішньо, ані зовнішньо, оскільки існувала ще Священна Римська імперія. Імператорська влада вважалось універсальною та такою, що розповсюджується на весь християнський світ. Тому більш правильно говориться про обмежений характер середньовічної держави у Еллінека: „Три сили оспороюють в середні віки самостійність держави. Перш за все церква, котра намагається нав'язати державі чисто службове по відношенню до неї положення, потім Римська імперія, що визнає за окремими державами тільки значення провінцій, нарешті, крупні ленні володільці та корпорації, що усвідомлюють себе самодовільними силами поряд з державою”¹⁰².

Таким чином, на основі всього вищесказаного ми відстоюємо ту позицію, що не можна розглядати суверенітет як невід'ємну ознаку держави, інакше доведеться визнати, що

¹⁰¹ Гегель Г.В.Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – с.317.

¹⁰² Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.472.

рабовласницька та феодальна держави взагалі не були державами в дійсному значенні цього слова. Суверенітет є не абсолютною, а історичною категорією. Можна погодитись з Еллінеком в тому, що суверенітет є поняттям, що цілком належить новітньому часу, і тому його не можна використовувати до конструкції античних і середньовічних держав. „Якби теперішні теоретики уяснили собі динамічну природу держави, то тим самим відпало би значне число контроверз, що є безплідними для сучасного права”¹⁰³. Разом з тим, можна погодитись з професором В.М. Корельським, що „нині суверенітет – обов’язкова ознака держави. Країна, котра його не має – це колонія або домініон”¹⁰⁴. Пропонуємо звернути увагу на слово „нині”, котре підкреслює, що таке становище було не завжди.

Втім, ми вважаємо, що краще визначати суверенітет не як ознаку, а як властивість держави. Якщо його розглядати як ознаку, то при формулюванні поняття держави неминуче прийдеться відобразити і її суверенність, оскільки ознака – це є визначальна риса певного предмету чи явища. Але, як ми вже бачили, історично держава виникла та протягом тривалого часу існувала не як суверенна, тому буде науково не коректно включати суверенітет до загальнотеоретичного визначення держави. На наш погляд, при визначенні держави достатньо вказати на її публічно-політичний

¹⁰³ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.473с.

¹⁰⁴ Теория государства и права /Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова.– М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 2000. – С.120.

характер. Суверенітет – це властивість, якої держава набула з часом, протягом свого історичного розвитку.

Не досить правильно, з нашої точки зору, також розглядати суверенітет як політичний або юридичний принцип суспільного життя, оскільки він відображає певні можливості держави, є необхідною передумовою реалізації покладених на неї функцій та завдань. Як принцип слід розглядати, наприклад, положення про взаємну повагу суверенітету та невтручання у внутрішні справи суверенних держав, а не сам суверенітет.

Ідея суверенітету виникла спочатку як політична, але з часом вона все більше трансформувалася в бік її юридизації (це було продемонстровано нами у попередньому підрозділі). Сьогодні суверенітет зберігає свої як політичні, так і юридичні риси, але в контексті загально визнаного у світі обмеження політики правом. Фактори, що впливають на сучасне розуміння державного суверенітету, будуть розглянуті нами у наступному підрозділі.

Стосовно того, чи не втратить держава, як організація публічно-політичної влади, свого суверенітету в майбутньому, то дане питання буде розглянуто нами у підрозділі 1.4., котрий присвячено дослідженню впливу загальносвітових процесів глобалізації на державний суверенітет.

Всі наведені вище міркування дозволяють нам зробити висновок, що **державний суверенітет – це історично обумовлена політико-юридична властивість сучасної держави, що відображає її верховенство і рівень її самостійності у вирішенні**

внутрішніх питань та у взаємовідносинах з іншими державами і міжнародними організаціями (корпораціями). Під сучасною державою тут ми розуміємо той тип держави, що утворився внаслідок Вестфальської угоди у XVII столітті та (з деякими модифікаціями) зберігається до наших часів.

Суверенітет держави має два аспекти (дві сторони) свого прояву: внутрішній та зовнішній. Інколи мова йде про те, що слід розрізняти внутрішній та зовнішній суверенітет (про це казали, наприклад, Мейер, Дюгі, Ле Фюр та інші)¹⁰⁵, але, на наш погляд, суверенітет є єдиним і неподільним. Тому не можна казати про те, що існує внутрішній та зовнішній різновиди суверенітету. Це є два аспекти однієї сутності. Суверенітет держави є єдиним, але він проявляється у двох напрямках – внутрішньому та зовнішньому.

Внутрішня сторона суверенітету має такі ознаки:

1) верховенство (або прерогатива влади).

Ця ознака філологічно та історично є першою, оскільки слово „суверенітет” і означає верховенство. Вона також підкреслює існуючу ієрархію політичної влади та свідчить про те, що влада держави займає найвищу шабель у цій ієрархії. За словами Гроція, „верховною же владою іменується така влада, дії якої не підпорядковані іншій владі і не можуть бути скасовані чужою владою за її розсудом”¹⁰⁶. Еллінек також зазначає, що „суверенна

¹⁰⁵ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.111.

¹⁰⁶ Гроций, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.127.

державна влада означає... владу, що не знає над собою ніякої вищої влади; вона є в той же час незалежною і верховною владою”¹⁰⁷.

Верховенство як ознака суверенітету часто розуміється виключно як територіальне верховенство, згідно з яким держава має виключну владу в межах своєї території, що виключає діяльність в цьому просторі будь-якої іншої публічної влади¹⁰⁸. Цей факт, очевидно, пояснюється тим, що територія є найбільш суттєвою та видимою ознакою держави. Як підкреслює К. Реннер, „...держава є юридично організоване територіальне панування... Держава і територія є логічно нероздільними”¹⁰⁹.

Втім, більш правильно говорити не лише про територіальне, але й про персональне верховенство, тобто розповсюдження влади держави на окремих осіб, групи осіб та на все населення на власній території¹¹⁰. Стосовно меж персонального верховенства в юридичній науці немає одностайної думки. Одні автори вважають, що верховенство держави не обмежується її територією, а може розповсюджуватися і за межі її власних

¹⁰⁷ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.457.

¹⁰⁸ Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. – М., 1997. – С.12-13.

¹⁰⁹ Оль П.А., Ромашов Р.А. Нация (генезис понятия и вопросы правосубъектности). – СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. – С.32.

¹¹⁰ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С.991.

кордонів. Ці аспекти верховенства держави проявляються у таких поняттях, як „dominium” та “imperium”. Наприклад, за Оппенгеймом, „dominium” означає здатність повелівати всіма громадянами та іноземцями на власній території, а “imperium” – здатність повелівати своїми громадянами як на своїй території, так і на території іноземних держав. З цією точкою зору не погоджується Й.Д. Левін, котрий вважає, що в останньому випадку виходить, що суверенітет держави розповсюджується і на територію іншої держави. Він відстоює позицію, що „суверенітет, як “imperium” і територіальне верховенство – це право повелівати всіма людьми, котрі знаходяться на території держави, тобто право здійснення повноти політичної влади на даній території, в тому числі і з питань влаштування самої території”. Стосовно ж поняття „dominium” він вважає, що в умовах соціалізму воно означає ніщо інше, як право власності держави на засоби та знаряддя виробництва¹¹¹.

Вважаємо, що погляди Левіна були сформовані під впливом пануючої соціалістичної ідеології, в зв'язку з чим не зовсім правильно відображають суть взаємовідносин держави зі своїми громадянами. В сучасних умовах можна говорити про те, що персональне верховенство держави розповсюджується також і на її громадян за кордоном, котрі знаходяться під її захистом. Громадянство – це постійний політико-правовий зв'язок особи та держави, що проявляється в їх взаємних правах і обов'язках. Оскільки цей зв'язок є постійним, то він не переривається в той

¹¹¹ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.287-289.

момент, коли громадянин перетинає кордон та опиняється на території іншої держави.

Верховенство як ознака суверенітету передбачає, що держава здійснює свою діяльність у відповідності зі своїм власним порядком. Суб'єкт, котрий функціонує за правилами, нав'язаними йому зовні, не може вважатися суверенним. Тому верховенство держави проявляється, перш за все, у її законотворчій діяльності. За словами Геллера, „ми бачимо сутність суверенітету у здатності покладати вищі зобов'язуючі суспільство правові положення”¹¹². Гроцій підкреслює, що „ми розглядаємо законодавця не як частину цілого, але як того, в кому концентрується сила цілого. Ми говоримо про верховну владу як таку”¹¹³. І.І. Кравченко зауважує, що „закон – це аспект матеріалізації пануючої ідеології і фундаментальна категорія державного суверенітету. Він виконує і функції легітимації..., дає формулювання загальних цілей, історичних завдань суспільства, обґрунтовує ідеологію будь-якого розвитку, майбутнього та ін.”¹¹⁴.

Верховенство держави проявляється і в тому, що в його руках (в особі компетентних державних органів) концентрується вся примусова влада і всі засоби владного примусу. На думку

¹¹² Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.42.

¹¹³ Гроций Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.236.

¹¹⁴ Власть. Очерки современной политической философии Запада. /Отв. ред. В.В. Мшвениерадзе; АН СССР, Ин-т философии. – М.: Наука, 1989. – С.53.

Гроція, право покарання за злочинні дії „складає верховну владу держав і судових установ не тому, що вони повелівають іншими, а тому, що вони самі нікому не підпорядковані. Підпорядкування іншим виключає дане право”¹¹⁵. Й.Д. Левін навіть бачить основний зміст суверенітету у силовій стороні діяльності держави і говорить про те, що у цьому зв’язку більш правильно говорити не про верховенство, а про концентрацію всієї примусової влади в руках держави, про монополізацію державою владного примусу. Він вважає, що про верховенство може йти мова лише стосовно певного державного органу, що займає найвищу ланку в державному механізмі, а не про державу як сукупність всіх органів влади¹¹⁶. Підкреслюючи важливість такої ознаки державного суверенітету, як монополізація владного примусу, Левін разом з тим підкреслює: „Це не значить, що держава *тільки* примушує владними методами, але це означає, що *тільки держава* примушує владними методами”¹¹⁷.

2) **самостійність** – здатність самостійно визначати напрямки розвитку і принципи функціонування державного апарату та суспільства в цілому. Як зазначає Гегель, „суверенітет... існує тільки як впевнена в самій собі суб’єктивність і як абстрактне і тим самим таке, що не має основи самовизначення волі, від якого

¹¹⁵ Гроций Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.480.

¹¹⁶ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.108.

¹¹⁷ Там само: С.109.

залежить остаточне рішення”¹¹⁸. В.С. Шевцов підкреслює, що будь-яка суверенна держава самостійно визначає коло своїх повноважень. „Компетенція компетенції”, тобто право змінювати свою компетенцію шляхом зміни свого конституційного законодавства – основна прерогатива суверенної держави¹¹⁹.

На думку Левіна, „безспірними елементами, що конституують верховну владу, є її постійність, самостійність та необмежена компетенція. Не може вважатися верховною владою у державі влада тимчасова (наприклад, Тимчасовий уряд або Установчі збори з наперед обмеженим строком повноважень), влада, делегована на певних умовах іншим органом, влада, чия компетенція встановлюється, обмежується і контролюється іншим органом держави”¹²⁰. Дійсною основою самостійності він вважає власність: „не може бути мови про державний суверенітет, котрий не спирається як на свою реальну і матеріальну базу на ту чи іншу систему власності, що визначає місце пануючого класу у виробництві, є джерелом його економічної могутності і необхідною основою його політичної влади”¹²¹.

М.М. Коркунов, аналізуючи особливості побудови і функціонування державної влади в союзних державах, доходить дещо інших висновків: „Але самостійність не передбачає необмеженості або повної незалежності. Тому, хоча окремі

¹¹⁸ Гегель Г.В.Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – С.319.

¹¹⁹ Шевцов В.С. Суверенитет советского государства. – М.: Юрид. лит-ра, 1972. – С.222.

¹²⁰ Левин И.Д. Вказане видання: С.58-59.

¹²¹ Левин И.Д. Вказане видання: С.58-59.

держави, що входять до складу союзної держави, і підпорядковані союзній владі, і обмежені нею в своїй компетенції, вони все ж залишаються державами, поки в межах власної компетенції залишаються самостійними. Їх самостійність практично виражається в тому, що вони самі утворюють органи для здійснення власної влади, поза всілякого впливу союзної влади на особистий їх склад... Ніде союзна влада не призначає правителів окремих штатів і кантонів, не затверджує обраних в них осіб, не розпускає їх представницьких зборів”¹²².

Г. Еллінек також вважає, що самостійність держави не означає її абсолютного характеру. „Безмежна суверенна влада тільки в тому значенні, що ніяка інша влада юридично не може перешкодити їй в зміні її власного правопорядку”¹²³. Але будь-які зміни правопорядку, розширення компетенції держави повинні бути обґрунтованими. Держава не може довільно розширювати сферу своїх повноважень, оскільки таке розширення можливе тільки за рахунок індивідуальної свободи. „Якщо держава приєднує до своєї активної компетенції яку-небудь нову область, то для цього завжди потрібен акт окупації, що обґрунтовує нове право”. Уявлення про необмежену правову владу держави визначати свою компетенцію має допоміжний характер та слугує для обґрунтування правомірності актів держави, що розширюють її компетенцію¹²⁴.

¹²² Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С.294.

¹²³ Еллінек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.464.

¹²⁴ Еллінек Г. Вказане видання: С. 464-465.

3) **повнота (універсальність або всеосяжність)** – тобто розповсюдження державної влади на всі сфери суспільного життя. Дана ознака суверенітету розвивалася поступово, з все більшим розширенням змісту діяльності держави. З часом вона охопила всі сторони соціальної життєдіяльності – економіку, культуру, навіть побутові питання – забезпечуючи здійснення функцій, в яких зацікавлене все суспільство. Немає такої сфери, яка юридично була б недосяжною для держави. Звісно, держава може і утриматись від втручання в певну сферу суспільного життя, але потенційна можливість такого вирішального втручання завжди їй притаманна. За словами Німейера, суверенітет – це „правове формулювання тієї ідеї, що загальна синхронізація соціального життя вимагає уніфікованої схеми планування за допомогою організації, котра потенційно може охопити всі сторони культури і яка тому передбачає організуючий орган („agency”), що потенційно перевершує за потужністю всі інші сили в даній соціальній сфері”¹²⁵. Г. Еллінек підкреслює, що „жоден організований порядок не може існувати без держави, і держава, за розмірами її діяльності і впливу, що здійснюється нею на людину, зачіпає і визначає *все* соціальне життя”¹²⁶.

Повнота як ознака державного суверенітету означає також, що сукупна компетенція органів держави охоплює всі повноваження, необхідні для здійснення функцій держави.

¹²⁵ Левин И.Д. Вказане видання: С. 44.

¹²⁶ Еллінек Г. Вказане видання: С. 42.

4) **єдність (неподільність)** державної влади. Дана ознака базується на тому безумовному положенні, що в межах відповідної території не може бути двох або більше суверенів. Відповідно всі органи держави в своїй сукупності утворюють єдину державну владу, що діє від імені держави.

Дана ознака суверенітету стикається з деякими складнощами у її сприйнятті. За умов абсолютної монархії уявлення про єдність державної влади є зрозумілими, але в умовах „деконцентрації”¹²⁷ влади, коли замість єдиного суверена, якому належала вся повнота влади, виникли численні державні органи, серед яких було розподілено колишню єдину державну владу суверена, це положення потребує додаткової аргументації.

Для державної влади є характерним здійснення трьох основних видів діяльності: законодавчої, виконавчої та судової. У відповідності з цим відбувається, як правило, і розподіл компетенції (функцій і повноважень) між органами держави. Але даний розподіл компетенції не протирічить положенню про єдність державної влади, оскільки він є способом її організації. Це є своєрідний „розподіл праці” для забезпечення більш ефективного керування суспільством. Всі гілки влади утворюють єдину державну владу. Уявлення про їх автономність значною мірою є умовними, оскільки звичайно компетенція того чи іншого органу частково перекриває компетенцію іншого. Наприклад, парламент контролює діяльність виконавчої влади в частині виконання

¹²⁷ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – С. 24.

бюджету і в деяких інших сферах її діяльності. Суди різних інстанцій правомочні розглядати справи про невідповідність закону діяльності підсудних їм державних органів. Центральні органи виконавчої влади інколи правомочні видавати декрети, що мають силу закону тощо. Тому, виходячи з єдності державної влади слід підкреслити взаємозалежність всіх гілок влади та органів, що входять до їх складу.

Єдність державної влади проявляється і в тому, що органи держави своїми діями зв'язують не себе особисто, а власну державу. В міжнародному праві діє норма, згідно з якою „поведінка органу держави повинна розглядатись як діяння цієї держави, незалежно від приналежності такого органу до установчої, законодавчої, виконавчої, судової або іншої влади, а також незалежно від міжнародного чи внутрішнього характеру його функцій або вищого чи нижчого положення його в рамках державної організації”¹²⁸. Про це свідчить також положення Конституції України, де у ст. 56 сказано: „Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень”.

Єдність як ознака суверенітету означає також його неподільність в тому сенсі, що не може бути „часткового” або

¹²⁸ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – С.14.

„розподіленого” суверенітету. На неділимість суверенітету вказували ще Боден та Гоббс, але в епоху розщеплення атому (тобто „неподільного”) для деяких авторів дана аргументація вже не є переконливою. Наприклад, Г.Еллінек, відстоюючи ідею неподільності суверенітету, підкреслює: „Теорія ділимості державної влади двічі виставлялась з політичними цілями. Перший раз – для обґрунтування конституційної держави, а вдруге – для того, щоб конструювати союзню державу. Перша теорія – раціоналістична, за своїм походженням призначена для того, щоб створити ідеальний тип держави. Друга теорія явилась першою спробою пояснити нове політичне утворення, котре неможливо було зрозуміти за допомогою традиційних категорій”¹²⁹. Але ми вважаємо, що дані уявлення не відповідають природі суверенітету. Як правильно зазначає Й.Д. Левін, „поняття „частковий суверенітет” розглядається як внутрішньо суперечливе поняття, логічний абсурд, бо суверенітет може бути або повним, або його нема. Суверенітет містить в собі і філологічно і логічно переважну ступінь. Розподіл суверенітету, таким чином, суперечить самому його змісту”¹³⁰.

Зовнішня сторона суверенітету.

Зовнішній аспект суверенітету протягом історичного розвитку держави притерпів суттєві зміни. Спочатку суверенітет

¹²⁹ Еллінек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.478.

¹³⁰ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.85.

розумівся як необмежене право суверена визначати поведінку держави у її відносинах з іншими державами. Так, Гоббс та Спіноза робили висновок, що у сфері міждержавних відносин панує природне право сили: „...серед незалежних одна від одної держав кожна держава... користується абсолютною свободою робити те, що вона вважає (тобто що та людина або збори, котрі її представляють, визнає) найбільш відповідним своєму благу. В силу цього вони і живуть у стані безперервної війни і постійної готовності до бою, про що свідчать укріплені кордони і гармати, спрямовані проти їх сусідів”¹³¹.

Подібний підхід до суверенітету може бути виправданий з точки зору політики, але не права. Право сили фактично відкидає будь-яке право, оскільки не залишає ніякого місця для загальних принципів та норм, що додають міждержавним відносинам юридичного характеру. Тому у подальшому, з розвитком міжнародного права, розуміння державного суверенітету в аспекті зовнішніх відносин трансформується та набуває вигляду взаємовигідних договірних стосунків. Основними принципами міжнародного права є принципи суверенної рівності держав; незастосування сили або загрози силою у міждержавних відносинах; невтручання в справи, що входять до внутрішньої

¹³¹ Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Предисл. и ред. А. Ческиса [М.], Соцэкгиз, „Образцовая” тип., 1936. – С.175.

компетенції будь-якої держави; мирне вирішення міждержавних спорів та міждержавного співробітництва¹³².

Сучасне розуміння зовнішньої сторони суверенітету можна простежити через такі ознаки:

1) незалежність держав. За словами Й.Д. Левіна, „суверенітет – це юридично реалізована незалежність держави”¹³³. Якщо раніше незалежність держави розумілася і у внутрішньому аспекті (незалежність від станів, корпорацій, феодалів тощо), то сьогодні при характеристиці даної ознаки суверенітету мова йде переважно про зовнішні, міждержавні стосунки. Але проявляється незалежність все ж у двох напрямках:

- *внутрішня незалежність*, що забезпечується принципом невтручання окремих держав та міжнародної спільноти в цілому у внутрішні справи будь-якої держави. Цей аспект незалежності стосується всіх напрямків функціонування суверенної держави, її законодавчої, виконавчої та судової сфер діяльності. Він знайшов своє вираження у багатьох міжнародних документах, таких як, наприклад, Декларація щодо неприпустимості втручання у внутрішні справи держав, про захист їх незалежності і суверенітету, прийнята 21.12.1965 Резолюцією 2131 (XX) на 20-й сесії Генеральної Асамблеї ООН¹³⁴, Декларація про принципи

¹³² Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. – М., 1997. – С.18.

¹³³ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.258.

¹³⁴ Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета, принятая 21.12.1965 Резолюцией 2131 (XX) на 20-ой сессии Генеральной

міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24 жовтня 1970 року. Так, в останньому документі містяться наступні положення:

„Жодна держава або група держав не має права втручатися прямо або побічно з будь-якої причини у внутрішні і зовнішні справи будь-якої іншої держави. Внаслідок цього озброєне втручання і всі інші форми втручання або всілякі загрози, спрямовані проти правосуб'єктності держави або проти її політичних, економічних і культурних основ, є порушенням міжнародного права.

Жодна держава не може ані застосовувати, ані заохочувати застосування економічних, політичних заходів або заходів будь-якого іншого характеру з метою добитися підкорення собі іншої держави в здійсненні нею своїх суверенних прав і отримання від цього будь-яких переваг. Жодна держава не повинна також організовувати, розпалювати, фінансувати, підбурювати або допускати підривну, терористичну або озброєну діяльність, спрямовану на насильницьке скидання ладу іншої держави, рівно як і сприяти їй, а також втручатися у внутрішню боротьбу в іншій державі...

Кожна держава володіє невід'ємним правом вибрати собі політичну, економічну, соціальну і культурну систему без втручання в якій-небудь формі з боку будь-якої іншої держави”¹³⁵.

Подібні положення містить також Декларація про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (Москва, 15 квітня 1994 р.), в якій, зокрема, у пунктах 2, 3 та 4 сказано, що „будуючи свої відносини як дружні, держави утримуватимуться від військової, політичної, економічної або будь-якої іншої форми тиску, включаючи блокаду, а також підтримки і використання сепаратизму проти територіальної цілісності і недоторканності, а також політичної незалежності якої-небудь з держав-учасників Співдружності” (п.2). Вони також „затверджують, що захоплення території із застосуванням сили не може бути визнаним, а окупація території держав не може використовуватися для міжнародного визнання або нав'язування зміни її правового статусу” (п.3). Крім того, держави „виражають упевненість, що дотримання принципу невтручання у внутрішні справи один одного є важливою умовою зміцнення дружніх і партнерських відносин між державами-учасниками Співдружності Незалежних Держав” (п.4)¹³⁶.

¹³⁵ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года // Действующее международное право. Т. 1.- М.: Московский независимый институт международного права, 1996. - С. 65 – 73.

¹³⁶ Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств-участников Содружества

Схожі положення закріплено і в Декларації принципів, що регулюють стосунки між державами-членами Ради по взаємодії та заходам довіри в Азії (Алма-Ата, 14 вересня 1999 року)¹³⁷.

Уявлення про внутрішню незалежність знайшли своє втілення у „доктрині акту держави” – доктрині заперечення за внутрішніми судами визначати чинність або законність актів іноземної держави та право оспорювати заяви власних урядів з питань діяльності керівних органів іноземних держав. Найбільшого розповсюдження дана доктрина дістала у США. Класичною там вважається заява у судовому рішенні по справі *Underbill & Nemauder*, де підкреслено, що „кожна суверенна держава зобов’язана поважати незалежність будь-якої іншої держави, а суди однієї країни не можуть виносити рішення щодо актів уряду інших, чинних у межах своєї території. Задоволення скарг, зумовлених такими актами, необхідно здійснювати доступними засобами, які використовують між собою держави”¹³⁸.

Міжнародне право також не може напряму регулювати внутрішньодержавні суспільні відносини. Для того, щоб норми

Независимых Государств (Москва, 15 апреля 1994 года) // Действующее международное право: В 3-х томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том 1. – М., 1999. – С. 196-197.

¹³⁷ Декларация принципів, регулирующих отношения между государствами-членами СВМДА (Алма-Ата, 14 сентября 1999 года) // Дипломатический вестник. - 1999. - №11. - С. 8 – 12.

¹³⁸ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С.34.

міжнародного права діяли на території держави, остання повинна трансформувати їх у норми національного права, підтвердивши згоду на їх обов'язковість щодо власних органів, громадян та їх добровільних об'єднань. Але навіть якщо певний міжнародний документ ратифіковано державою, її органи мають пріоритет перед міжнародними інституціями щодо застосування даного документу. Ці міркування підтверджуються так званою *доктриною поля розсуду держави*, або *свободи державної дії*, що використовується Європейським судом з прав людини для обґрунтування відмови у розгляді деяких питань по суті. Вона полягає в тому, що державі, яка ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 року, належить певний рівень дискреції (вільного розсуду) щодо забезпечення права, яке гарантоване конвенцією, у діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Основними факторами, що лежать в основі створення та застосування доктрини поля розсуду держави, є: 1) ідея легітимності національних парламентів та урядів, які насамперед повинні вирішувати питання захисту прав людини, а не міжнародний юрисдикційний орган; 2) високий рівень експертизи з метою оцінки та належного розв'язання проблем державними органами, які знаходяться у вигіднішій ситуації, ніж Європейський суд; 3) рішення Європейського суду з прав людини у конкретній справі може порушити баланс конкуруючих інтересів, що склався у

країні; 4) визнання культурних, етнічних та інших відмінностей між країнами – членами Ради Європи¹³⁹.

- *зовнішня незалежність*, котра полягає в можливості держави вільно, незалежно від інших держав обирати модель своєї зовнішньополітичної діяльності та здійснювати її в межах своїх міжнародних зобов'язань за загальним міжнародним правом і локальними міжнародними угодами, яким держава добровільно підкорила себе. Дані зобов'язання не обмежують суверенітету держави, оскільки вона сама, за своєю волею підпорядковує себе міжнародному праву, хоча таке підпорядкування і детерміноване умовами існування держави у загальносвітовому просторі.

Незалежність держав в міжнародному спілкуванні – це юридична категорія, що встановлюється і регламентується міжнародним правом. Цьому не суперечить фактична, об'єктивна взаємозалежність держав, котра постійно поглиблюється в силу міжнародного розподілу праці, загострення глобальних проблем сучасності та інших причин. Саме взаємозалежність держав як суверенних утворень породжує необхідність в їх співробітництві на загальноцивілізаційному та локальному рівнях і в регулюванні такого співробітництва міжнародним правом¹⁴⁰.

2) Рівність держав.

¹³⁹ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – С.258-259.

¹⁴⁰ Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. – М., 1997. – С.17-18.

Принцип юридичної рівності в найзагальнішому сенсі означає, що до однойменних суб'єктів не можна застосувати будь-які розрізнення, винятки, обмеження чи переваги з огляду на певні їхні властивості. Він конкретизується і виявляється у принципі суверенної рівності у міжнародному праві та принципі рівності однойменних суб'єктів (громадян, юридичних осіб) у внутрішньодержавному праві. Зміст цього принципу виявляється, насамперед, в рівності прав і свобод; рівності юридичних властивостей, в межах яких суб'єкти права здійснюють свою діяльність, а також рівності перед законом і судом.

В згадуваній вже Декларації про принципи міжнародного права 1970 року принцип суверенної рівності держав виділяється як один з основних. Зокрема, в ній йдеться про те, що „всі держави користуються суверенною рівністю. Вони мають однакові права та обов'язки і є рівноправними членами міжнародного співтовариства, незалежно від відмінностей економічного соціального, політичного або іншого характеру. Зокрема, поняття суверенної рівності включає наступні елементи:

- a) держави є юридично рівними;
- b) кожна держава користується правами, властивими повному суверенітету;
- c) кожна держава зобов'язана поважати правосуб'єктність інших держав;
- d) територіальна цілісність і політична незалежність держави недоторканні;

е) кожна держава має право вільно вибрати і розвивати свої політичні, соціальні, економічні і культурні системи;

ф) кожна держава зобов'язана виконувати повністю і сумлінно свої міжнародні зобов'язання і жити в мирі з іншими державами”¹⁴¹.

Принцип рівності держав неодноразово використовували судові органи при вирішенні конкретних справ. Зокрема, апеляційний суд США у справі Вест проти Мультибанко зазначив, що перевірка судом США дій офіційних органів Мексики зі здійснення контролю над банківською системою країни була б грубим порушенням фундаментального принципу суверенної рівності держав у силу його імперативності, тому таке рішення суду США було б визнано нікчемним з самого початку¹⁴².

Принцип юридичної рівності держав в міжнародному праві підтверджується також тим фактом, що останнім часом в ході вироблення загальних (універсальних) міжнародних договорів широко використовується метод консенсусу, котрий передбачає прийняття рішення не більшістю голосів, а вимагає згоди всіх зацікавлених суб'єктів¹⁴³. Таким чином, інтереси кожної держави

¹⁴¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года // Действующее международное право. Т. 1.- М.: Московский независимый институт международного права, 1996. - С. 65 – 73.

¹⁴² Фулей Т. Застосування фундаментальних принципів права зарубіжними та міжнародними судовими органами // Юридика Україна. – 2003. - №6. – С. 42-43.

¹⁴³ Касьян Н.Ф. Консенсус в современных международных отношениях: международно-правовые вопросы. – М.: Междунар. отношения, 1983. –

враховуються. Консенсус, безумовно, є найкращим способом прийняття рішень, оскільки він дозволяє остаточно зняти певну проблему, по якій досягнуто згоди, знімає підстави для використання силових методів, долає страх залишитися в меншості. Консенсус також формує новий тип свідомості, коли визнання чужих інтересів є умовою здійснення своїх власних¹⁴⁴. Разом з тим, слід пам'ятати про те, що досягнення повного співпадання позицій всіх учасників процесу прийняття рішення є досить складним, якщо взагалі можливим завданням. Тому на практиці консенсус передбачає відсутність лише прямих заперечень та цілком допускає нейтральну позицію (утримання від голосування) або навіть окремі оговорки до рішення (звичайно, якщо вони не підривають самої основи досягнутої згоди)¹⁴⁵.

Для реального забезпечення реалізації принципу рівності держав існують також так звані „заходи укріплення довіри”¹⁴⁶. „В найширшому значенні міри довір'я можна визначити як спеціальні, договірним або іншим чином обумовлені заходи, що приймаються для забезпечення упевненості в тому, що дії однієї сторони не мають на меті нанесення збитку безпеці або яким-небудь іншим

С.45.

¹⁴⁴ Юридический конфликт: процедуры разрешения /Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М., 1995. – С.21.

¹⁴⁵ Там само: с. 6.

¹⁴⁶ Кудас И.Б. Меры укрепления доверия как институт права международной безопасности //Проблеми законності.: Респ. міжвідом. наук. зб. /Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України. – 1998. – Вип. 35. – С. 33-40.

правомірним інтересам іншої сторони і дійсно не завдають такого збитку”¹⁴⁷.

Підбиваючи підсумки даного підрозділу, слід вказати, що суверенітет є не абсолютною, а історичною категорією. Він є специфічною властивістю держави, котра не була їй притаманна з самого початку (з моменту виникнення держави), а утворилася значно пізніше, в епоху абсолютизму, та зберігає своє значення в наш час. Саме тому суверенітет не може розглядатися як невід’ємна ознака держави.

Суверенітет держави має два аспекти (дві сторони) свого прояву: внутрішній та зовнішній, які є єдиними та нероздільними. Внутрішня сторона суверенітету простежується через такі ознаки, як верховенство, самостійність, повнота та єдність (неподільність) державної влади, а зовнішня базується на незалежності та рівності держав. Дані ознаки є не лише елементами теоретичної конструкції суверенітету, вони також були закріплені у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Таким чином, перелічені ознаки цілком повно розкривають юридичну природу суверенітету держави, а також теоретично та нормативно обґрунтовують практику українського державотворення.

¹⁴⁷ Тузмухамедов Б.Р. Меры доверия //Всеобъемлющая международная безопасность: Справочник. – М.: Международные отношения, 1990. – С. 165.

1.3. СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ДЕРЖАВИ ЯК ЇЇ СУВЕРЕНІТЕТУ.

Як було показано вище, суверенітет є політико-правовою властивістю держави, що виникла історично, в умовах формування централізованих європейських держав, подолання феодалної роздробленості та виходу державної влади з-під підпорядкування католицькій церкві. Історичні умови виникнення ідеї державного суверенітету наклали свій відбиток на його сприйняття як явища абсолютного, нічим не обмеженого, такого, що підкреслює особливу (навіть надприродну) роль держави у розвитку цивілізації. Такі уявлення були цілком оправданими в тих конкретних умовах. Але в подальшому теорія та практика суверенітету зазнала суттєвого впливу з боку тих процесів, що відбувалися в суспільстві протягом останніх століть. Змінилися уявлення про державу, її сутність та призначення; з'явилися нові політико-правові форми організації суспільства; трансформувалися погляди про статус особи, її місце та роль у суспільстві; виникли численні концепції праворозуміння; змінилася міжнародна обстановка тощо. Все це значною мірою відкоригувало розуміння цього складного феномену, яким, безперечно, є державний суверенітет.

На нашу думку, основними чинниками, що спричинили трансформацію теоретичних уявлень та практичного втілення концепції державного суверенітету, є наступні:

Форма правління.

Суверенітет за своєю суттю, як характеристика влади в суспільстві, котра підкреслює її верховенство, самостійність, неподільність та інші специфічні риси, найбільш логічно і повно розкривається в умовах монархічної форми правління. Монархія – це, по-перше, одноособове правління. Влада, сконцентрована в одних руках, має, так би мовити, більшу ступінь верховенства, ніж влада, що належить колегіальному органу. Якщо взяти класичну монархію, абстрагуючись від її деяких сучасних різновидів, в яких монарх майже нічого не вирішує, то саме вона надає ідеї суверенітету первинного, нічим не обмеженого значення. По-друге, монархія – це правління спадкове. Монарх отримує свою владу не як делеговану виборцями, а як атрибут, що належить йому за власним правом, правом крові. Така влада підтримується особливим, божественним авторитетом. Вона є більш самостійною. По-третє, монархія – це правління безстрокове. Той факт, що правитель керує власним народом довічно, надає особливої стабільності його велінням. До того ж, необмеженість влади у часі психологічно простіше пов'язується з необмеженістю владних повноважень.

Перехід до республіканської форми правління призводить до зміни як методів управління суспільством, так і сприйняття влади населенням. За словами К. Ясперса, коли держава мала авторитет легітимованої божеством волі, люди підкорялись їй, вбачаючи в цьому провидіння. Але коли люди усвідомили, що

влада є проявом людської волі, вони вже прагнуть здійснювати вплив на неї, намагаються приймати участь у її реалізації¹⁴⁸. В таких умовах державна влада не може розглядатися як абсолютна категорія, державний суверенітет має потребу спиратися на суверенітет народу, як на своє джерело та легітимізуючий фактор. Суверенітет народу, в свою чергу, вимагає колегіальної організації уряду, за умов якого краще забезпечується підпорядкування делегованої влади виборцям. Таким чином, суверенітет народу та республіканська форма правління взаємно вимагають та обумовлюють один одного.

Ще одна риса, якої додає республіканське правління державній владі, це – відповідальність влади. М.М. Коркунов зазначає: „В республіці всі особи, що приймають участь у розпорядженні владою, є відповідальними від останнього виборця до президента, котрий стоїть у главі республіки та призваний діяти від її імені. В монархії, навпроти, є і безвідповідальний орган влади – монарх. Саме в цьому розрізненні відповідальності і безвідповідальності полягає відмінність президента республіки від монарха, а не в обсягу чи характері їх функцій”¹⁴⁹.

Отже, суверенітет держави за умов монархічної форми правління в ідеалі є абсолютним і самодостатнім, а державний суверенітет у республіці має вторинний характер, він походить від

¹⁴⁸ Ясперс К. Смысл и назначение истории. – М.: Республика, 1994. – С.340

¹⁴⁹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С.313.

суверенітету народу. Але це не означає, що суверенітет республіки є другосортним чи обмеженим. Просто на відміну від суверенітету монархії, котрий спирається більшою мірою на релігійні, моральні норми, традиційні уявлення, суверенітет республіки має юридичну природу. Факт делегування державних повноважень народом не робить їх слабкішими, а ставить їх цілком на правове підґрунтя.

Ступінь деконцентрації та децентралізації державної влади

Дані процеси є цілком закономірними, і це стосується будь-якого способу організації верховної влади. І.А. Ісаєв, вказує на те, що „влада бажає залишатися єдністю, абсолютом, сакральною точкою – вона в принципі неподільна та всепрониклива. І разом з тим вона схильна до дроблення, убування, призвана породжувати ієрархію, перманентно відтворювати свої субструктури”¹⁵⁰. М.М. Коркунов підкреслює, що елементи державного владарювання утворюються та розвиваються разом з розвитком державного життя. „Вони являють собою не логічне розчленовування абстрактного поняття влади, а поступову диференціацію державного владарювання як конкретного явища”¹⁵¹. Деконцентрація влади в абсолютній монархії полягає у тому, що між центром і підданими розміщується каскад строго субординованих органів влади, яким доручається здійснення тих чи інших повноважень держави у відповідності з вказівками та під

¹⁵⁰ Ісаєв І.А. Метафізика влади и закона: У истоков политико-правового сознания. – М.: Юристъ, 1998. – С.130.

¹⁵¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С.327.

контролем центральної влади. В парламентській монархії вища влада „розпорошується” між двома центрами – монархом та парламентом (як відомо, англійська Славетна революція 1688 року породила принцип парламентського суверенітету¹⁵²). Але найбільшої деконцентрації влада досягає за умов республіканського правління, коли принцип поділу влади досягає своєї найбільш реальної і послідовної реалізації.

За словами Монтеск'є, „вічний досвід вказує, що будь-яка людина, котра має владу, є і носієм зловживань нею; у цьому вона йде до того, доки не зустрічаються межі... Для того, щоб запобігти зловживання владою, необхідне таке положення речей, при якому влада зупиняла би владу”¹⁵³. Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову дозволяє уникнути зловживань та гарантує свободу в суспільстві. Разом з тим, такий розподіл означає відмову від принципу єдиного суверенного органу та перехід до системи органів, що „частково володіють державним суверенітетом”¹⁵⁴.

На думку М.М. Коркунова, цей поділ не вичерпує всіх варіантів деконцентрації влади. „Часто конституції самі навмисно, так сказати, дроблять волю установ, покликаних здійснювати функції державної влади. Очевидно, єдність волі не визнається тут бажаною метою, а навпаки, злом, яке намагаються усунути. Таке

¹⁵² Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – С.233.

¹⁵³ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристъ, 2002. – С.90.

¹⁵⁴ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.237.

значення мають, наприклад, роздвоєння народного представництва на дві палати, встановлення різного порядку для обговорення палатами звичайних і конституційних законів тощо. Якби державна влада була єдиною волею, завданням всієї державної організації повинно було б тоді бути забезпечення панування цієї єдиної волі, і було б абсолютно неможливо існування розподілу влад і самоврядування, котрі передбачають, що окремі функції влади здійснюються відокремлено і незалежно одна від одної¹⁵⁵. Коркунов пропонує замість терміну „розподіл влади” використовувати більш широке поняття „сумісність владарювання”, способами якого є: розподіл окремих функцій між різними органами; сумісне здійснення однієї функції декількома органами; здійснення різних функцій одним органом, але у різному порядку¹⁵⁶.

Децентралізація влади у державі означає, що поряд з державними органами з'являються органи місцевого самоврядування, котрі також певною мірою обмежують владарювання держави. Місцеві громади отримують можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах діючого законодавства. „Децентралізація ставить умову – місцеві колективи бачаться такими, що мають правоздатність, їх органи повинні вибиратися і вони мають повноваження по прийняттю рішень для управління місцевими справами, а їх бюджет

¹⁵⁵ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С.297-298.

¹⁵⁶ Там само: с.331-332.

фінансується з власних джерел¹⁵⁷. Такі принципи місцевого самоврядування, як принцип виборності, самофінансування, самостійності у прийнятті рішень забезпечують певну автономію органів місцевого самоврядування від державних органів.

Завдяки зусиллям Прейса, Дюгі, Ласкі, Баркера та ін. виникла теорія „соціально-політичного плюралізму”, мета якої – скинути державу – „Левіафан” з її трону та забезпечити поле діяльності для інших суб’єктів. Дана концепція підкреслює, що у суспільстві існують громадські групування – общини, професійні організації, синдикати та ін., котрі мають певну долю самостійності перед лицем держави. Держава, - стверджує Ласкі, - лише одна з груп, до яких належить індивід. Англійський соціолог Баркер для характеристики владних відносин у суспільстві вводить новий термін: поліархізм (багатовладдя)¹⁵⁸. Таким чином, держава втрачає своє виключне право нав’язувати свою волю всім суб’єктам соціального розвитку, її функції передаються добровільним громадським організаціям, а сама держава починає виконувати скоріше роль арбітра, ніж суверена.

На нашу думку, державний суверенітет слід розглядати як єдине, неподільне явище, як властивість держави в цілому, а не окремих державних органів (це підкреслюється такою ознакою суверенітету держави, як єдність). Ще зарано говорити також про

¹⁵⁷ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юрист, 2002. – С.44.

¹⁵⁸ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.46.

„відмирання” суверенітету держави в сучасних умовах. Держава зберігає своє значення і не втратила владних важелів, котрі дозволяють їй залишатися центральним елементом політичної системи суспільства. Про це буде йтися докладніше у наступному підрозділі нашої роботи.

Форма державного устрою.

Територіальна (чи адміністративно-територіальна) організація публічно-політичної влади з моменту виникнення ідеї суверенітету також притерпіла суттєвих змін. Перш за все мова йде про виникнення складних, союзних держав – федерацій. З їх появою з’являється необхідність встановлення співвідношення між владою суб’єктів федерації та центром. Виникає питання – яку ж владу у складній державі слід вважати суверенною? Всі спроби відповісти на дане питання можна розподілити на три групи¹⁵⁹:

1) теорія розподіленого (подвійного) суверенітету. Вона виникла у XVIII ст. у зв’язку з утворенням США та пов’язана з іменами Дж. Едісона, А. Гамільтона, А. Токвіля. Прибічники цієї теорії розглядають розподіл суверенітету в дусі розподілу компетенції між федерацією та її суб’єктами. Наприклад, А. Токвіль писав, що при створенні США необхідно було поділити суверенітет для того, щоб держави, котрі утворили союз, продовжували мати самоврядування у всьому, що стосується їх внутрішнього добробуту, а нація в цілому, представлена союзом, не припиняла би при цьому складати одне органічне ціле та

¹⁵⁹ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – С.42.

задовольняти свої загальні потреби¹⁶⁰.

В Німеччині схожі погляди відстоювали Г. Вайц та Ю. Шталь. Перший вважав, що суверенітет належить і федерації, і державам-членам, кожному в своїй сфері. До компетенції центральної федеральної влади він відносив зовнішні зносини, право війни та миру, союзів, договорів, дипломатичного представництва, встановлення одиниць виміру, карбування монети, видачу патентів; до компетенції штатів – розвиток адміністрації, науки, церковні питання. На думку Ю. Штала, „тільки там існує федеративна держава, де суверенітет не належить ні одному, ні іншому, а обом, і колективній державі (центральной владі) і окремій державі (владі окремих держав), кожній в його сфері”¹⁶¹.

Заслужують на увагу також погляди Г. Кельзена. Він вважав, що між федеративною державою, що розуміється як спільна держава, і державами-членами складаються відносини, котрі мають особливий характер. Це не відносини підпорядкування і владарювання, це – відносини кооперації. Подібні ідеї кооперативного федералізму є досить розповсюдженими у Західній Європі¹⁶².

Подібні погляди базуються на переконанні в юридичній незнищуваності держав-членів. Дане переконання виражено у

¹⁶⁰ Токвиль А. Демократия в Америке: пер. с фр. /Предисл.Г.Дж.Ласки [с.5-22; ком мент. В.Т. Олейника]. – М.: Прогресс, 1992. – С.554.

¹⁶¹ Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. – С.273-275.

¹⁶² Суверенитет в государственном и международном праве. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» //Советское государство и право. – 1991. - №5. – С. 5.

формулі Верховного Суду США, котрий свого часу охарактеризував північноамериканську федерацію як „незнищуваний Союз, створений з незнищуваних одиниць”¹⁶³. Разом з тим, досить часто прибічники концепції подвійного суверенітету все ж підкреслюють, що суверенітет союзу є „вторинним”, він відрізняється від суверенітету суб’єктів федерації тим, що він може зникнути внаслідок розпаду союзу¹⁶⁴.

Особливе місце посідає синтетична теорія А.С. Яценко. У федеральній державі він виділяє три рівня влади: - місцеву владу політичних общин (штатів, кантонів, провінцій, держав), яка не є цілком верховною та незалежною, але вона приймає участь як динамічна частина в утворенні загального суверенітету; - центральну владу союзу, яка також не має всю повноту державного суверенітету і не виражає собою волі федеральної держави як цілої, а як органічна частина приймає участь у створенні загального суверенітету; - і нарешті загальнодержавну владу, котра представляє федеральну державу у всій її цілісності; ця влада є суверенною і утворюється вона із узгодженого рішення місцевих і центральних влад¹⁶⁵.

Серед сучасних прибічників концепції подвійного суверенітету можна згадати Є.Т. Усенка, котрий підкреслює, що

¹⁶³ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.303.

¹⁶⁴ Суверенитет в государственном и международном праве. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. – 1991. - №5. – С. 6.

¹⁶⁵ Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. – С.319.

суверенітет за своєю суттю – незалежна державна влада, не підпорядкована владі іншої держави. Тому, якщо у федерації відбувається не підпорядкування однієї державної влади іншій, а розподіл компетенції владарювання на території, що належить і члену федерації, і одночасно є частиною федеральної території, то кожен із суб'єктів владарювання (союз і республіка) виступає на даній території як суверен, здійснюючи свою владу незалежно в рамках своєї компетенції¹⁶⁶.

2) Теорія єдиного суверенітету федерації при збереженні державності її членів. Даний підхід базується на переконанні, що суверенітет не підлягає ніякому дробленню або розподілу і повинен належати цілому (федерації), але, разом з тим, від цього суб'єкти федерації не припиняють бути державами. Таким чином, відстоюється теза про існування несuverенних держав. Подібні погляди досить чітко висловив Ф.Ф. Кокошкін: „Союзна держава або федерація є складна держава, тобто держава, що сама складається з держав. Держави, що входять до складу федерації, підкоряються владі федерації, тобто того цілого, котре вони утворюють, але, тим не менш, зберігають державний характер; їхня влада самостійна, але не суверенна”¹⁶⁷.

Серед тих, хто підтримував даний підхід, можна назвати, наприклад, П. Лабанда, Г. Еллінека, Я.М. Магазинера. Так, П.

¹⁶⁶ Суверенитет в государственном и международном праве. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. – 1991. - №5. – С. 22.

¹⁶⁷ Кокошкин Ф.Ф. Русское государственное право. Т.2. – СПб., 1908. – С.150-151.

Лабанд вважав, що у федерації воля союзної держави відрізняється від волі її членів: вона не є сумою їх воль. Це незалежна від них воля, навіть якщо вони сприяли її формуванню. „Права федеральної держави є не правами членів-держав, а правами держави над членами” – писав Лабанд. Кожна держава, що входить до складу федерації, не суверенна, але разом з іншими державами-членами вона утворює федеральний суверенітет¹⁶⁸. Г. Еллінек також переконаний, що окремі держави, які входять до складу союзної держави, не є суверенними; але вони зберігають свій державний характер в тих областях, які не віднесені до компетенції союзу. Найвищим органам їх державної влади в якості еквіваленту суверенітету надана можливість більш менш широкої участі в здійсненні державної влади колективної держави¹⁶⁹. Я.М. Магазинер, відстоюючи державність членів федерації, акцентує увагу на тому, що вони мають основну властивість будь-якої держави – власну, ні від кого не отриману, першоджерельну владу; це влада вільного самоврядування в межах, встановлених для себе самою державою при вступі до союзу. Для існування держави немає необхідності обов’язково мати суверенну, верховну владу; достатньо, щоб державна влада, обмежена даною територією, була первинною, з принципово безмежною компетенцією, тобто щоб

¹⁶⁸ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – С.36-37.

¹⁶⁹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. –С.728-731.

вона мала право на все, від чого сама не відмовилась при вступі до союзу¹⁷⁰.

М.І. Палієнко також переконаний в тому, що суб'єкти федерації перестають бути суверенними, оскільки підпорядковані в ряді відносин загальній державі, її примусовій владі. Вони не можуть відмовитись виконувати розпорядження союзної влади, посилаючись на свій суверенітет. Разом з тим, вони зберігають свою державність, самостійно приймають свою конституцію, свої закони, мають власні законодавчі, урядові та судові установи, власне громадянство та власну територію¹⁷¹.

3) Теорія єдиного суверенітету та єдиної державності у федерації. Прибічники даного підходу переконані не лише в тому, що суверенітет є неподільним, але й в тому, що не може існувати держави в державі. Так, Ч. Уиллоубі переконаний, що утворення федерації передбачає ліквідацію держав, котрі входять до її складу. «Там, де відбувається подібне злиття суверенних держав і створення єдиного нового суверенного утворення, первинні держави повинні розглядатися як зниклі, а ті політичні утворення, які продовжують носити їх ім'я і неначе продовжують їх існування, повинні розглядатися як нові політичні утворення, що володіють істотною відмінною природою. Це не суверенні утворення, які, з погляду конституційного права, є

¹⁷⁰ Магазинер Я.М. Лекции по государственному праву (общее государственное право). – Пг., 1919. – С.118-119.

¹⁷¹ Палиенко Н.И. Конфедерации, федерации и Союз Советских Социалистических Республик. – Киев, 1926. – С.43-44.

створенням нової суверенної держави і мають юридичний статус лише постільки, поскільки вони розглядаються як продукти її волі». Уиллоубі співчутливо цитує слова Лінкольна: «Союз старше будь-якого з штатів, і на ділі він їх створив як штати. Конвенти штатів регулюються Конституцією як органи федерації, а не штатів»¹⁷².

На думку Г.В. Александренка, суб'єкти федерації не є державами, вони являють собою „державоподібні утворення”, котрі займають проміжне місце між звичайною державою і провінцією або областю унітарної держави. Від держави ці „державоподібні утворення” відрізняються відсутністю суверенітету, а від адміністративно-територіальних одиниць унітарної держави – наявністю таких повноважень, якими останні, як правило, не наділені (прийняття власної конституції, законодавства тощо)¹⁷³.

Н.А. Ушаков не бачить особливої різниці між унітарними та федеративними державами. Різниця лише в найменуванні територіальних підрозділів та їх правових актів. Члени федерації приймають власні конституції, мають свої уряди, і це створює ілюзію того, що вони по своїй суті є державами. Однак вони такими не виступають, оскільки їх повноваження походять не від їхньої самобутності, котра виражається поняттям „суверенітет”, а визначаються правовими приписами федерального законодавства. Вони не мають верховенства в межах своєї території, оскільки

¹⁷² Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.300-301.

¹⁷³ Александренко Г.В. Буржуазный федерализм. (Критич. анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма). – Киев, Изд-во Акад. наук УССР, 1962. – С.51.

можуть приймати лише такі акти, що не протирічать федеральним законам. До того ж, їхні кордони не є державними кордонами, вони можуть вільно перетинатися особами, що знаходяться на території федерації¹⁷⁴.

М. Зейдель підходить до даного питання з іншого боку – він взагалі відкидає існування федерацій. Його позиція така, що ті політичні утворення, котрі називаються федераціями, слід вважати або унітарними державами, або конфедераціями. Якщо союз держав утворився внаслідок договору, то це є конфедерація, і окремі суб'єкти зберігають свій суверенітет. Союзна влада не є вищою, а лише колективною владою урядів держав-членів¹⁷⁵.

На нашу думку, перший підхід з розглянутих нами є неприйнятним з тієї причини, що суверенітет – це явище єдине і неподільне, яке об'єднує в собі внутрішні та зовнішні властивості вищої державної влади. Якщо визнати наявність суверенітету і у федерації, і у її членів, це буде означати не лише розірвання єдиної сутності суверенітету, а й відокремлення його внутрішніх складових від зовнішніх. Але, як ми вже зазначали вище, не існує внутрішнього та зовнішнього суверенітету, дані аспекти тільки в своїй єдності утворюють суверенну владу. Цікавим в цьому зв'язку є те, що Конституційний Суд РФ не визнає суверенітету суб'єктів Російської Федерації. В своїх рішеннях від 1 та 27 червня 2000 року

¹⁷⁴ Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. – М., 1997. – С.43.

¹⁷⁵ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – С.35.

він зазначив, що Конституція РФ не передбачає якого-небудь іншого державного суверенітету окрім суверенітету Російської Федерації. Суверенітет РФ виключає існування двох рівнів суверенних влад, що знаходяться в єдиній системі державної влади, які були б наділені верховенством та незалежністю¹⁷⁶.

Другий підхід може бути прийнятий лише в тому випадку, якщо погодитись з можливістю існування несuverенних держав. Багато авторів в цьому сенсі є непослідовними, коли вони серед обов'язкових ознак держави називають суверенітет, а потім визначають федерацію як союзну державу, суб'єкти якої мають певні ознаки суверенітету. Але суверенітет або є, або його нема, тому якщо мова йде лише про окремі „ознаки суверенітету”, то це означає, що суверенітету нема взагалі. Отже, визнати суб'єкти федерації державами можна лише за однієї умови – що вони існують як держави без суверенітету. Втім, як було показано нами у попередньому підрозділі, хоча держава, як особлива організація публічно-політичної влади, не була суверенною з самого моменту її виникнення, але в сучасних умовах суверенітет є обов'язковою властивістю держави. Ці міркування не дозволяють нам погодитись і з даним підходом.

Отже, більш послідовною є третя позиція, згідно з якою на одній території не лише не може бути двох суверенних влад, але й двох держав. Суб'єкти федерації є в цьому випадку державними утвореннями, які не мають суверенітету. Слід погодитись з

¹⁷⁶ Черепанов В.А. О суверенности субъекта РФ //Закон и право. – 2003. - №9. – С. 4.

висловленою в літературі думкою, що поняття „державне утворення” є більш вдалим, ніж поняття „державоподібне утворення”. Останній термін характеризує лише зовнішню схожість відповідних суб’єктів з державою, а перший говорить про те, що вони мають реальні риси державності (територія, законодавство та ін.), але їхня державність є не завершеною¹⁷⁷.

На нашу думку, при розгляді федерації слід говорити не про суверенітет суб’єкта федерації, а про суверенітет народу, котрий проживає на території даного суб’єкта федерації. Коли відповідний народ дає згоду на утворення федерації, він тим самим сигналізує про свою відмову від реалізації свого права створити власну суверенну державу. Якщо ж народ на референдумі прийме рішення про вихід з федерації, тільки після цього можна говорити про створення окремої суверенної держави.

Таким чином, реальна федерація може існувати лише за умов згоди на це населення тих держав, котрі об’єднуються. Повинна бути явно виражена згода на зближення даних народів. Можна погодитись з А.С. Яценко в тому, що якщо у суспільстві нема достатнього устремління до єдності, воно не може бути побудоване на федеративному принципі¹⁷⁸. В основі федерації повинно бути бажання жити разом, а не намагання дистанціюватися один від одного. Саме тому була невдалою спроба

¹⁷⁷ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – С.127.

¹⁷⁸ Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. – С.371.

реформування СРСР, оскільки його напрямком був зворотнім – не в напрямку більш щільних зв'язків між республіками, а в напрямку до відокремлення. Відцентрові тенденції дуже важко зупинити федералізацією унітарної держави, якою фактично і був СРСР.

Принцип верховенства права

За словами Ж.-П. Жакке, „суверенітет слугував би символом беззаконня, якби він не був обмежений правом”¹⁷⁹. Право, виникнувши спочатку як витвір державної влади, поступово перетворюється на чинник, що обмежує саму владу. Саме існування права вже накладає певні обмеження на державу. Г. Еллінек підкреслює, що „право не залежить від держави такою мірою, щоб держава могла звільнити себе від самого права. В її владі, - як фактичної, так і юридичної, - надати того або іншого характеру правопорядку, але не вирішити питання про його існування”¹⁸⁰.

Спочатку обмеження держави правом розглядалося як самообмеження, тобто зв'язаність влади своїми власними законами. За словами Еллінека, „будь-яке право робиться таким тільки завдяки тому, що воно зобов'язує не тільки підданих, але і державну владу. Видаючи закон, держава юридично зв'язує його нормами не тільки індивідів, але і свою власну діяльність. Метою всіх гарантій публічного права є, перш за все, забезпечення зв'язаності державної влади встановленими нею нормами”¹⁸¹. Підставами такого

¹⁷⁹ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристъ, 2002. – С.40.

¹⁸⁰ Еллінек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.459.

¹⁸¹ Там само: с.460.

самообмеження можуть бути різні чинники. Так, на думку Ієринга, першою умовою політичної сили є правомірність. Груба фізична сила ніколи не може мати такого значення, яке має сила, що діє у відповідності до вимог розуму. Державна влада, обмежуючи себе, разом з тим й укріплює себе, тому що таке самообмеження підсилює правове почуття у суспільстві, розвиває почуття законності. Разом з тим, завдяки праву держава отримує правильну організацію своїх органів, що призводить до економії власної сили¹⁸².

М.М. Коркунов підстави для обмеження влади правом вбачає не у далекоглядності її представників, а відшукує їх у свідомості людей (громадян). На його думку, з розвитком суспільства усвідомлювана людьми залежність від держави стає дедалі більш обмеженою та умовною. Поряд з зацікавленістю громадян у сильній владі, котра забезпечувала б мир та порядок у суспільстві, виникає багато інших інтересів, котрі вимагають своєї реалізації і захисту. Інколи такі інтереси протиставляються інтересам держави і вимагають правового розмежування з ними. Це, в свою чергу, накладає на державу певні обмеження¹⁸³.

У подальшому право перетворюється на самостійне явище, воно розглядається як таке, що має більш глибоку природу, ніж результат безпосередньої правотворчості держави. Цьому сприяли ідеї конституціоналізму, верховенства права, правової держави. Вже

¹⁸² Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С.318-319.

¹⁸³ Там само: С. 316, 320.

не держава розглядається як первинна щодо права, а навпаки, право передує державі. „Держава, що має суверенітет, викликана до життя правом, створена для впорядкування суспільних відносин, сама обов'язково має підкорятися праву, бути правовою. Поняття правової держави передбачає максимальне обмеження влади правом”¹⁸⁴. Доктрина конституціоналізму розглядає конституцію держави не просто як витвір її вищого представницького органу, а як документ, що затверджує основні принципи, за якими функціонує суспільство, встановлює межі реалізації державної влади, мінімізує її свавілля¹⁸⁵. Одним з проявів конституціоналізму є те, що сам законодавець зобов'язується дотримуватися власної Конституції. З'являються органи конституційної юрисдикції, котрі здійснюють контроль за відповідністю законів Конституції. Акти парламенту та інших державних органів, що протирічать конституційним положенням, визнаються неконституційними та втрачають свою силу.

Отже, можна сказати, що держава в сучасних умовах підпорядкована праву та є знаряддям права. У відповідності з юридико-лібертарним праворозумінням, що, зокрема, розвивається російським вченим В.С. Нерсесянцем, держава виступає як правовий інститут, тобто „як інститут, необхідний для зведення загальнозначимого права у загальнообов'язковий закон з належною

¹⁸⁴ Співак В.М. Соціальна, правова держава як фактор розвитку демократичного суспільства в Україні. – Автореф. дис... канд. політ. наук. - К., 2001. – С.11.

¹⁸⁵ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – С.127-143.

санкцією, для встановлення і захисту правового закону”¹⁸⁶. Але ми не погоджуємося з висловленими в зв’язку з цим у літературі думками про те, що держава в таких умовах втрачає свій суверенітет. Наприклад, з точки зору Прейса, суверенітет як поняття, несумісне ані з міжнародним, ані з державним правом, повинен бути відкинутий як пережиток епохи абсолютизму¹⁸⁷. На нашу думку, суверенітет зберігає своє значення, але має розглядатися не як абсолютна величина, а саме як правова властивість держави, що обумовлює її здатність виконувати покладені на неї функції.

Розвиток міжнародного права

Міжнародне право, котре, за словами Ш. Л. Монтеск’є, „можна розглядати як всевітнє цивільне право, в тому сенсі, що кожний народ є громадянини всевіту”¹⁸⁸, - це чинник, що впливає на державу ззовні та трансформує її політико-правовий статус у глобальному вимірі. Його розвиток закономірно поставив питання про співвідношення національного та міжнародного права та, у зв’язку з цим, про ступінь незалежності держави у такій найважливішій сфері, як формулювання загальнообов’язкових правил поведінки. Це питання вирішувалось по-різному – від відкидання міжнародного права на користь абсолютного,

¹⁸⁶ Персесянц В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С.47.

¹⁸⁷ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – с.31.

¹⁸⁸ Монтескье Ш.Л. О духе законов //Избранные произведения. [Общая ред. и вступит. статья, с.5-46, проф. М.П. Баскина. Примеч.Р.С. Миндлинной]. – М., Госполитиздат, 1955. – С.558-559.

необмеженого суверенітету держави (Гегель, Остін, Цорн, Шершеневич та ін.) до заперечення суверенітету на користь міжнародного права.

Міжнародне право розвивається переважно шляхом укладання двосторонніх або багатосторонніх договорів. У зв'язку з цим виникає ряд складних проблем. Адже будь-який договір накладає на державу зобов'язання, від яких воно не може звільнитися своїм одностороннім актом. Цей аргумент нерідко використовується для обґрунтування тези про несумісність суверенітету з міжнародним правом. Будь-яке зобов'язання держави певною мірою зачіпає свободу держави в здійсненні їм своїх функцій. Отже, можна було б розглядати будь-який договір як обмеження суверенітету. Так, виходячи з цього, Оппенгейм вимушений визнати, що «незалежність — це питання ступеня, і так само питанням ступеня є питання про те, чи знищується незалежність держави, чи ні певними обмеженнями». Ця теорія відносної незалежності розвивалася значно раніше Рогеном, котрий стверджував, що будь-яка держава, котра уклала міжнародний договір, вже не є незалежною в строгому значенні слова. Прибічниками такого погляду були й відомі політики на зразок Мак-Нейля, який на II Генеральній Асамблеї заявляв, що кожний договір означає відмову держави від чільних функцій свого суверенітету¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.83-84.

Г. Кельзен розглядає відносини між державою і міжнародним правом як відносини делегування, тобто „виводимості”. З його точки зору, міжнародно-правовий принцип ефективності як ознака суверенності держав є ніщо інше, як делегування міжнародним правопорядком відповідних повноважень державному правопорядку, що по суті означає заперечення суверенітету на користь міжнародного права і перетворення самої держави у „частковий правопорядок”. Таким чином, поняття суверенітету фактично підміняється поняттям внутрішньої компетенції держави, котра окреслюється міжнародним правом. В одній зі своїх робіт Кельзен стверджує, що „суверенітет у міжнародно-правовому сенсі означає правову владу або компетенцію держави, котра обмежена і може бути обмежена лише міжнародним правом”¹⁹⁰.

Втім, на нашу думку, міжнародне право не являє собою заперечення суверенітету. Ці явища не тільки є цілком сумісними, але й являють собою логічно необхідну кореляцію, вони вимагають існування один одного. Міжнародний договір, укладений між несuverенними утвореннями, не може мати юридичної сили. Сам факт, що відносини між державами розвиваються на договірних засадах, а не з позиції сили, підкреслює визнання ними суверенності іншої сторони. Недаремно Конституційна рада Франції в рішенні від 9 квітня 1992 року відносно конституційності

¹⁹⁰ Там само: с.39, 117

Маастрихтського договору підкреслила, що європейські договори не повинні зачіпати головну умову – суверенітет держави¹⁹¹.

Для того, щоб здійснювати регулятивний вплив на відносини усередині кожної держави, норми міжнародного права повинні отримати "національне визнання" і знайти віддзеркалення у внутрішньому праві. Включення міжнародно-правових норм в національне право означає їх трансформацію, яка здійснюється різними способами. По-перше, пряма трансформація, коли відповідно до конституції або законів держави норми міжнародного права автоматично набувають сили діючих на території цієї держави. По-друге, інкорпорація, коли норми міжнародного права, у тому числі договірні, безпосередньо включаються у внутрішнє право. По-третє, опосередкована трансформація, яка означає, що міжнародно-правові норми набувають сили норм внутрішнього права лише в результаті видання законодавчим органом спеціального акту¹⁹².

Отже, на нашу думку, міжнародне право не призводить до „відмирання” державного суверенітету. В його розвитку істотною рисою є взаємність обмежень, котрі беруть на себе держави, що укладають міжнародний договір (або приєднуються до раніше укладеної угоди). Міжнародне право сьогодні є одним з засобів забезпечення стабільності і ефективності національних держав,

¹⁹¹ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристъ, 2002. – С.22.

¹⁹² Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. — М.: Издательство НОРМА, 1996. – С.235-236.

оскільки допомагає їм спільно вирішувати ті питання, які не під силу вирішити кожній окремій країні. Можна погодитись з Й.Д. Левінім, котрий зазначає, що суверенітет не виключає міжнародних зобов'язань, навпаки, він створює презумпцію повноти державних прав, повновладдя і незалежності держави. При цьому саме право укладення договору і прийняття на себе міжнародних зобов'язань є одним з найістотніших проявів суверенітету¹⁹³.

Утвердження міжнародних стандартів прав людини

Теорія і практика державного суверенітету виникла в умовах, коли основним джерелом прав людини вважалася воля держави. Як слушно підмічає тенденцію того часу Дж. Гоулей: „Панівною думкою було те, що індивід не може і не повинен мати права проти держави, що внутрішнє самообмеження держави є єдиним джерелом цих прав”¹⁹⁴. Але подальший розвиток правового статусу людини і громадянина, індивідуальних прав і свобод спричинив необхідність перегляду суверенітету держави і в цій сфері. Вже Джон Локк вказував, що держава і право мають своїм завданням не здійснення якоїсь узаконеної надприродним образом волі, а захист земних інтересів громадян, котрі сплачують податки¹⁹⁵. У Декларації незалежності США 1776 року зазначено:

¹⁹³ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 84.

¹⁹⁴ Golay J. The Founding of the Federal Republic of Germany. – Chicago: University of Chicago Press, 1958. – P.166.

¹⁹⁵ Локк Дж. О государственном правлении. – В кн.: Избранные философские произведения в 2-х томах. Т.1. – М., 1960. – С.101.

„Ми керуємось тією самоочевидною істиною, що всі люди створені рівними та наділені їх Творцем певними невідчужуваними правами, до числа яких належить життя, свобода та прагнення до щастя. Для забезпечення реалізації цих прав людьми створюються уряди, що набирають своїх законних повноважень за згодою керованих”¹⁹⁶.

Таким чином, від ідеї надприродного походження влади правителя світова юридична думка перейшла до концепції природних прав людини, які зв'язують державу. Для Константа, Мілля, Токвіля та інших прибічників лібералізму тільки те суспільство слід вважати вільним, в якому існують певні кордони свободи, які нікому не дозволено перетинати. Не державна влада, а лише права людини повинні вважатися абсолютними¹⁹⁷. З'являється розуміння прав людини як фундаментальних, безумовних, невідчужуваних, які існують незалежно від державної влади, але разом з тим потребують позитивного закріплення у законодавстві. Це закріплення необхідне для того, щоб покласти обов'язок на державу щодо їх дотримання, забезпечити їхню юридичну реалізацію та унеможливити процес їх скасування.

Міжнародна спільнота виходить з об'єктивного рівня розвитку суспільних відносин і можливостей тієї чи іншої держави, вона визнає добровільність, суверенність держав у прийнятті міжнародних документів з прав людини. Аналіз літератури і

¹⁹⁶ Международные акты о правах человека: Сб. док./Комис. по правам человека при Президенте Рос. Федерации, Ин-т государства и права РАН; [Сост. и авт. вступ. ст. В.А. Карташкин; Е.А. Лукашева]. – М.: Изд. группа „Норма-ИФРА М”, 1998. – С.21.

¹⁹⁷ Берлін І. Чотири есе про свободу. – К.: Основи, 1994. – С.224-225.

міжнародних документів свідчить, що виключною прерогативою держав визнається:

- законодавче закріплення прав і свобод, що містяться в міжнародних документах з прав людини;
- охорона прав людини силою влади закону;
- забезпечення реалізації проголошених у національних конституціях прав людини;
- створення системи їх гарантій, котрі затверджують пріоритетність тих чи інших прав і свобод;
- внесення поправок і обмежень в діюче законодавство щодо прав людини¹⁹⁸.

Якщо за умов надзвичайної ситуації в країні, що загрожує життю всієї нації, держава вимушено вдається до обмеження прав людини в межах своєї юрисдикції, то вона не вважається порушницею своїх міжнародних зобов'язань. При цьому повинні бути дотримані такі матеріальні і процесуальні вимоги: наявність виняткової загрози життю нації; пропорційність; недискримінація; неприпустимість відступу від певних основних прав людини; тимчасовий характер введеного надзвичайного стану; повага інших зобов'язань за міжнародним правом; офіційне оголошення надзвичайного стану; повідомлення і парламентський контроль¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Серкова В.В. К вопросу о двойственном характере прав человека. – В сб.: Власть силы, сила власти. – М.: Юрист, 1996. – С. 63.

¹⁹⁹ Гусейнов Латиф Гусейн огли. Відповідальність держав за порушення міжнародних зобов'язань у галузі прав людини. - Автореф. дис. ... доктор юрид. наук. – К., 2000. – С.15.

Але в сучасних умовах права людини все більше перетворюються на чинник, що суттєво обмежує саму державу. Як слушно зауважує відомий український конституціоналіст професор Козюбра, „права людини є безпосередньо діючим правом і можуть застосовуватися (з посиланням, звичайно, на відповідні міжнародні пакти, згода на обов’язковість яких дана Верховною Радою України) *contra legem* – усупереч закону, якщо закон суперечить фундаментальним правам людини; не відображає природно-правові начала; не відповідає міжнародно-правовим принципам про права людини та громадянина; прийнятий нелегітимним органом державної влади; не використовується весь комплекс правових засобів і прийомів, що вироблені світовою практикою тощо”²⁰⁰. Конституційні права та свободи природно-правового походження обмежують державну владу у правовому сенсі, встановлюють межі її реалізації, а також становлять самостійний критерій визначення правового характеру законів та „основу „стримувань і противаг” державній владі, що завжди має тенденцію до виходу з-під контролю суспільства; це той бар’єр, якій у державі, що претендує йменуватися демократичною і правовою, не може бути подоланий на власний розсуд ні законодавчою, ні виконавчою, ні судовою владою”²⁰¹.

²⁰⁰ Козюбра М. Принцип верховенства права у конституційному правосудді //Закон і бізнес. – 2000. - №17. – С.10.

²⁰¹ Козюбра М. Принцип верховенства права у конституційному правосудді //Закон і бізнес. – 2000. - №17. – С.10

Інший український вчений Ю.М. Тодика підкреслює, що „права і свободи людини і громадянина встановлюють не лише межі державній владі, за які вона не може вийти без ризику спотворити волю народу і протиставити себе народу, але й визначає зовнішні межі народного і національного суверенітету. Народ не може бути суверенним, якщо кожен член суспільства не має гарантовані основні права і свободи або якщо не забезпечене виконання громадянами покладених на них законом обов’язків”²⁰².

З аналізу природних прав можна зробити три важливі висновки про їх конституційний статус: 1) будь-який орган державної влади обмежений цими правами; 2) кожна особа має певну сферу індивідуальної автономії, куди не може втручатися державна влада, навіть шляхом видання та застосування правових актів; 3) кожна особа може подати до суду позови проти держави незалежно від чинного конкретизуючого законодавства²⁰³.

Права і свободи людини в основному порушуються діями виконавчих структур держави. Неодноразові ідентичні порушення прав людини виконавчими органами держави утворюють так звану “адміністративну практику” (за визначенням Європейської комісії з прав людини), коли вони супроводжуються толерантністю з боку вищестоящих властей, які не притягують до відповідальності винних осіб, що знаходяться в їх підпорядкуванні, а також не

²⁰² Тодика Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. – Х.: Факт, 2000. – С.155.

²⁰³ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – С.80.

вживають адекватних заходів для забезпечення ефективного і справедливого розгляду скарг, поданих жертвами зазначених актів²⁰⁴.

Будь-яка держава, що чинить грубі і масові порушення прав людини, вважається порушницею загального міжнародного права і несе відповідальність перед міжнародним співтовариством в цілому, здійснювану в основному, як і у випадку з “договірною” відповідальністю, на користь індивідів — жертв порушень. Ця відповідальність містить у собі реституцію, компенсацію, реабілітацію, сатисфакцію і гарантії неповторення, які держава-порушниця зобов'язана надати безпосереднім жертвам порушень²⁰⁵.

Отже, сучасний стан реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина вимагає нового погляду на суверенітет держави. Держава є сьогодні не самодостатня організація влади, „річ у собі і для себе”, вона повинна розглядатися як політико-правовий інститут, що стоїть на сторожі фундаментальних прав людини. Державний суверенітет в цьому сенсі – це специфічна властивість держави, котра наділяє її виключними повноваженнями та дозволяє їй забезпечувати надійний і реальний захист своїх громадян, а також інших осіб, що опиняються в межах її юрисдикції.

²⁰⁴ Гусейнов Латіф Гусейн огли. Відповідальність держав за порушення міжнародних зобов'язань у галузі прав людини. - Автореф. дис. ... доктор юрид. наук. – К., 2000. – С.12.

²⁰⁵ Там само: с.17.

Ще одним чинником, що суттєво корегує уявлення про суверенітет держави у сучасному світі, є поглиблення загальносвітових процесів глобалізації. Це явище буде докладно розглянуте нами у наступному підрозділі нашої роботи.

Підводячи підсумки даного підрозділу роботи, слід зазначити, що розуміння державного суверенітету в сучасних умовах суттєво трансформувалося в бік його юридизації. Основними факторами, що спричинили зміну сутності суверенітету держави, є: - розвиток форм правління; - децентралізація та деконцентрація державної влади; - розвиток форм державного устрою; - втілення в теорію і практику принципу верховенства права; - розвиток міжнародного права; - утвердження міжнародних стандартів прав людини; - глобалізаційні процеси у світі. Під впливом даних факторів категорія суверенітету втратила своє значення характеристики влади, яка є абсолютною, нічим не обмеженою. Суверенітет держави сьогодні слід розглядати в контексті сучасних юридичних, суб'єкт - об'єктних міркувань, з урахуванням того, що держава є не виключним актором владарювання, а одним з рівноправних суб'єктів права як у національному, так і у глобальному вимірі.

1.4. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ І САМОСТІЙНІСТЬ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ЗАГАЛЬНОСВІТОВИХ ПРОЦЕСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.

Належне осмислення такого політико-правового феномену, як суверенітет, неможливе без дослідження проблеми глобалізації у сучасному світі. Ми виділяємо саме цей чинник серед інших факторів, котрі впливають на трансформацію розуміння суверенітету, як основний, визначальний на даному відрізку історичного розвитку людства. Процеси, котрі відбуваються сьогодні у загальносвітовому економічному та соціально-політичному просторі, свідчать про те, що залишається у минулому відособлення, відгородження одної держави від інших. Набирає силу та починає домінувати розуміння взаємозалежності держав, переваг інтеграційних процесів, комплексності як у регіональному, так і у загальноправовому аспектах. Як підкреслює російський дослідник Б.Н. Топорнін, „автаркія – і не тільки господарська – веде до застою. Концепції суверенітету в сучасних умовах покликані відображати дух та вимоги часу, сприяти прогресу”²⁰⁶.

У літературі висловлена точка зору, що термін „глобалізація” з’явився 1983 року і належить американцю Т. Левіту²⁰⁷. Між тим, у широкий науковий обіг цей термін ще в 60-х

²⁰⁶ Суверенитет в государственном и международном праве. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. – 1991. - №5. – С. 7.

²⁰⁷ Яремко Л.А. Фінансова глобалізація і національна економіка // Фінанси України. – 2003. - №10. – С. 45.

роках ХХ ст. ввели такі відомі теоретики Римського клубу – міжнародної позаурядової організації – як Е. Ласло, Д. Медоуз, М. Месарович, А. Печчеї та ін. Вони ж вважаються і засновниками концепції глобалізму, що сьогодні перетворилася на метатеорію. Проте завершеного, загальноновизнаного визначення терміну „глобалізація” до цього часу не вироблено. Кожен автор висловлює власну думку з цього приводу, по-своєму визначає переваги та небезпеку даного процесу.

„Глобалізація, - пише американський політолог Ентоні Гідденс, - це розширення світових соціальних зв'язків, які з'єднують віддалені регіони таким чином, що місцеві події розвиваються під впливом подій, які відбуваються за багато миль від них”. „Глобалізація, - зауважує інший американський політолог і соціолог Девід Гель, - означає щонайменше два різних феномени. По-перше, вона передбачає, що політична, економічна і соціальна діяльність стає всесвітньою за своїми наслідками. І, по-друге, вона означає, що відбулося посилення взаємодії та взаємозв'язків всередині держав і суспільств та між ними самими”²⁰⁸.

Спочатку глобалізація була суто економічним явищем, і багатьма вона асоціюється перш за все саме з економічними процесами. За визначенням Міжнародного валютного фонду, глобалізація – це „у зростаючому ступені інтенсивна інтеграція як ринків товарів та послуг, так і капіталів”²⁰⁹. Дослідники виділяють дві основні фази загальносвітового економічного зближення.

²⁰⁸ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз /За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.527-528.

Перша фаза (рубіж XIX та XX століть) базувалася на фунті стерлінгів, на промисловій та фінансовій системі Британської імперії, її військово-морському флоті. Саме Британія з її морською, індустріальною та фінансовою могутністю була гарантом першої хвилі глобалізації. Цьому сприяло також виникнення конвєсеру, залізних доріг, телеграфу та телефону. Наприклад, після прокладки у 1866 році трансатлантичного кабелю час передачі інформації між Лондоном та Нью-Йорком скоротився у тисячу разів. *Друга фаза* глобалізації будується на американському доларі, на незрівнянній військовій та економічній вазі Сполучених Штатів. На початку 1980-х років керівники трьох самих впливових економічних відомств, розташованих у американській столиці, - міністерства фінансів США, Міжнародного валютного фонду та Всесвітнього банку дійшли згоди про те, що головною перепорою для економічного зростання є митні та інші бар'єри на шляху світової торгівлі. Глобальною метою стало скрушити ці бар'єри. Так сформувався „вашингтонський консенсус”, котрий відкрив ворота світовій глобалізації. Вершиною глобальних інтеграційних зусиль Сполучених Штатів стало створення у 1994 році Всесвітньої торгівельної організації (ВТО), до якої входять зараз 142 країни світу²¹⁰.

²⁰⁹ Kegley Ch. and Wittkopf E. World Politics. Trend and Transition. – N.Y., 1999. – P.246.

²¹⁰ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – С.12-15, 55.

Поступово розуміння глобалізації розширювалося та охоплювало не лише економіку, але й інші сфери. Вона, як правило, поділяється на фінансово-економічну, технологічну, політичну, культурну, ідеологічну ... Ці процеси відображає ідея так званого „переливу”. Згідно з формулюванням Е. Хааса, „перелив” має місце, коли поглиблення інтеграції в одному секторі потребує подальшої інтеграції в інших секторах²¹¹. Наприклад, інтеграція в галузі вугілля і сталі об’єктивно має супроводжуватись інтеграцією транспортної системи, наразі щоб полегшити постачання сировини та готової продукції. В умовах зростаючої економічної взаємозалежності країн світу з’явилися нові форми міжнародно-правового регулювання взаємовідносин, що передбачають не тільки переговори щодо торгових проблем, але також і узгодження питань регламентації міжнародних інвестицій, забезпечення прав інтелектуальної власності, захисту навколишнього середовища, енергетичної безпеки, науково-технічного співробітництва, розвитку новітніх інформаційних технологій тощо. Вслід за К. Ясперсом ми можемо назвати сучасність „осьовим часом” історії, який підтверджує віру людей в єдність історії людства та „закликає нас до безмежної комунікації”²¹².

Згідно з більш широким визначенням, глобалізація – це домінуюча після закінчення „холодної війни” єдина загальносвітова система, котра виникла як наслідок зближення національних

²¹¹ Haas E. The Uniting Europe: Political, Social, and Economic Forces. – Stanford CA: Stanford University Press, 1968. – P.283-317.

²¹² Ясперс К. Смысл и назначение истории. – М.: Республика, 1994. – С.49.

економік на основі безперешкодного переміщення капіталу, інформаційної відкритості світу, стрімкого технологічного оновлення, зниження тарифних бар'єрів і лібералізації руху товарів і капіталу, комунікаційного зближення, планетарної наукової революції, міжнаціональних соціальних рухів, реалізації телекомунікаційних технологій та інтернаціональної освіти²¹³.

Загалом у визначенні терміну „глобалізація” намітилося чотири основних підходи. По-перше, тлумачення глобалізації як процесу зміцнення зв'язків між найвіддаленішими куточками планети. По-друге, глобалізація визначається як процес поширення по всій планеті єдиних, спільних для всього людства технологій культури, ідей, ціннісних орієнтацій, способу життя, поведінки тощо. По-третє, під глобалізацією мається на увазі виникнення спільних для світового співтовариства проблем, зокрема економічних, політичних, мілітаристичних, екологічних та ін. Нарешті, глобалізація трактується як процес зростання спільних вселюдських інтересів в усіх сферах людського буття, породжуваних збільшенням взаємозв'язків і взаємозалежності країн і народів²¹⁴.

Глобалізація стала знаменням та виміром постіндустріального суспільства. Прихід постіндустріальної ери

²¹³ Amoore L. e. a. *Overturning “Globalization” //New Political Economy.* – 1997. – No.2. – P.179.

²¹⁴ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз /За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.528.

проголосив ще у 1973 році професор соціології Даніел Белл²¹⁵. Однак сама ера прийшла набагато пізніше. Спочатку була завершена ера індустріального суспільства, яка була заснована на товарному виробництві. Його останнім етапом став період суперіндустріального суспільства²¹⁶, коли в період з 1973 по 1979 р. точилася запекла боротьба між індустріальними та аграрними країнами за домінуючі позиції в майбутньому²¹⁷.

Перший етап постіндустріальної ери - період постеконічного суспільства, що було засноване на домінуванні сфери послуг, розпочався лише у 1979 р. Другий етап розпочався у 1992 р. Він має назву інформаційного суспільства.

Характерним проявом початку постіндустріальної ери був прихід до влади у США, Великій Британії та Німеччині правоконсервативних сил. Саме вони здійснили реформи, що були спрямовані на розкріпачення господарської ініціативи, без чого не було можливим формування постіндустріального суспільства. Ці реформи стали можливими завдяки принципу державного суверенітету, тобто можливості держави вирішувати питання своєї власної політики незалежно від зовнішніх і внутрішніх сил²¹⁸. Саме відстоювання власного суверенітету, опір на нього дозволили

²¹⁵ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования. — М., 1999. — С.956.

²¹⁶ Тоффлер Э. Шок будущего. — М., 2001. — С.31-32.

²¹⁷ Иноземцев В.Л. Пределы «догоняющего развития». — М., 2000. — С. 63-66.

²¹⁸ Сухонос В. Суверенітет як територіальний вимір держави постіндустріального суспільства: функціональний та економічний аспекти // Підприємство, господарство і право. — 2003. - №3. — С. 75-76.

вказаним державам розвинутися до рівня, який дозволив їм зайняти лідируючі позиції у світовій економіці.

Але у подальшому така властивість державної влади, як суверенітет, починає розглядатися багатьма теоретиками та практиками як чинник, котрий гальмує розвиток цивілізації. На думку гарвардського професора С. Хантінгтона, цивілізація замінює націю-державу в якості основного історичного фактору. Американський соціолог Ф. Фукуяма переконаний, що „економічні сили раніше породили націоналізм, замінюючи клас національними бар'єрами, створюючи централізоване, лінгвістично гомогенне суспільство. Ці ж економічні сили тепер підштовхують до руйнування національних бар'єрів шляхом створення єдиного інтегрованого світового ринку”²¹⁹. Японський дослідник Кенічі Омає в своїй книзі „Світ без кордонів” пише, що в еру глобалізації всі народи і всі основні процеси підпорядковуються глобальному ринковому простору. Люди, фірми, ринки підвищують своє значення, тоді як прерогативи держав слабшають. Виникає нова епоха в історії людства, коли „традиційні нації-держави втрачають свою природність, стають непридатними в якості партнера у бізнесі”²²⁰.

Проголошуються ідеї, згідно з якими держава, котра намагається відстоювати свій суверенітет, сама ставить себе поза соціальним прогресом. Як зазначає А.Н. Медушевський, „завдяки

²¹⁹ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – С.6-7.

²²⁰ Ohmae K. The Borderless World. – L., 1990. – P.17.

розвитку в новий та новітній час економічних та політичних зв'язків, розповсюдженню технічних знань, світ все більше перетворюється у єдину цивілізацію, кожний елемент якої виступає лише як елемент системи. Відставання у темпах раціоналізації за цих умов обертається загрозою суверенітету держав. Звідси виникає очевидна необхідність їх перебудови за зразком передових держав, котра складає основу та спонукальну причину модернізації²²¹. Держави, які дотримуються самодостатнього підходу до міжнародного життя, не в змозі успішно розв'язувати глобальні проблеми, наприклад, боротьби з забрудненням навколишнього середовища, запобігання розповсюдженню засобів масового знищення і таке інше, а тому мають визнати необхідність гармонізації спільних зусиль в ході співробітництва для досягнення позитивних результатів у цих галузях.

Виступи проти державного суверенітету розпочалися ще на початку ХХ століття. Так, Дюгі був переконаний, що суверенна „державна померла або знаходиться при смерті”, він пророчить встановлення у найближчому майбутньому такого політичного ладу, „з якого буде абсолютно вилучене поняття державної влади”²²². Після Другої світової війни ці виступи ще більш поширилися. Лейтмотивом всіх цих виступів можна назвати тезу про те, що суверенітет — безнадійно «застарілий принцип», що

²²¹ Медушевский А.Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время // Вопросы философии. – 1993. - №10. – С.10.

²²² Дюги. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. Лекции, чит. въ 1908г...Пер. Я.Ященко. Съ пред... А.С.Плекстьева. – М., изд. Н.А.Клочкова, 1909. – С.32, 146.

його треба здати в архів або піддати рішучому перегляду, теза про необхідність відмови, повної або часткової, від суверенітету як чинника, що «заважає» вирішенню насущних економічних і політичних проблем, теза про необхідність звільнитися від «безумства» суверенітету. На думку Черчилля, Еттли, Бевіна, Мак Нейла, Блюма, Ласкі та багатьох інших суверенітет заважає економічному відновленню Європи, встановленню миру та контролю над виробництвом атомної зброї²²³.

У подальшому подібні погляди ще більше поширились. Так, Р. Даал в своїй роботі „Сучасний політичний аналіз”, серед іншого, вказує, що „характерною рисою ХХ століття є ерозія державного суверенітету як наслідок зростаючої взаємозалежності держав, особливо у царині економічних стосунків”. Він також зазначає, що оскільки участь в світовій політиці беруть не лише держави, а й інші актори, такі як міжнародні урядові організації, міжнародні неурядові організації, транснаціональні корпорації і транснаціональні групи впливу, визначальною рисою суб’єкту міжнародної політики стала його автономія, а не суверенітет. Автономія як іманентна риса відображає рівень самоврядування, а не абсолютну владу, пов’язану з концепцією суверенітету, тому впливові актори міжнародного життя, серед яких Міжнародний валютний фонд (МВФ), Всесвітній банк (ВБ), Європейські Співтовариства, характеризуються високим рівнем автономії і

²²³ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.12.

мають бути включені до будь-якої моделі чи парадигми світової політики²²⁴.

Процеси глобалізації спричинили появу ідей та концепцій стосовно того, що людство вступило в завершальну і остаточну стадію свого розвитку. Так, відомий західний економіст О'Брайєн твердить про „кінець географії”. В своїй нещодавно виданій книжці, яка так і називається - „Кінець географії” він, зокрема, доводить, що фінансово-економічна глобалізація ставить під сумнів функціонування і навіть існування замкнених національних держав з точки зору їх економічної і монетарної політики. А останнє, на його думку, і провіщає „початок кінця географії”²²⁵. Інший відомий автор, Ф. Фукуяма, сповіщає про „кінець історії”. В своїй однойменній роботі він говорить про безповоротну перемогу Заходу та його ідеологічних доктрин після розпаду світової системи соціалізму. Внаслідок цього припинилась колишня історія людства, основним змістом якої була безкомпромісна боротьба ідеологій та протистояння соціальних сил. Світ вступив в нову епоху своєї історії, спокійного еволюційного розвитку, коли можливість глобальних політичних конфліктів вже вичерпана²²⁶. Ця точка зору розділяється не всіма. Є й більш песимістичні погляди щодо майбутнього цивілізації людства. Так, С. Хантінгтон вважає, що в

²²⁴ Ковальова О.О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С.18-19.

²²⁵ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз /За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.528-529.

²²⁶ Фукуяма Ф. Конец истории //Вопросы философии – 1991. - №6. – С.17.

даний час відбувається різке загострення протистояння цивілізацій, розростання конфліктного характеру їх взаємодії. Крихка рівновага світової системи цивілізації починає руйнуватися, поступово зростає ступінь протистояння і протиборства існуючих цивілізацій і відповідних ідеологічних систем – європейської (християнської), мусульманської, іудейсько-християнської, африканської та інших. Найбільш вірогідним сценарієм майбутнього він вважає війну цивілізацій, яка є погубельною для людства з урахуванням ефективності сучасних видів озброєнь²²⁷. Інший автор, П. Глін, аналізуючи сучасний стан розвитку людства, зауважує, що „сьогодні йдуть фундаментальні зміни в характері глобального політичного життя. Нова ера в стадії становлення. Пішли в минуле чи затухають великі біполярні конфлікти: між демократією та фашизмом, демократією та комунізмом і навіть між лівими та правими, які формували війну і мир в ХХ столітті. На їх місці з'явилась нова політична боротьба, більш складна, розпливчата, але не менш глобальна по характеру. На кожному континенті, майже в кожній великій нації та майже в кожній ділянці життя політична реальність сьогодні у збільшенні політичного сепаратизму та фрагментації, а інколи й жорстокого розщеплення людства на етнічні групи, раси, релігії та навіть (більш драматично) такі характеристики, як стать чи сексуальні орієнтації”²²⁸.

²²⁷ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций //Полис. – 1994. - №1. – С. 33-48.

²²⁸ Glynn P. The age of Balkanization //Commentary. Vol. 96. – 1993. - №1. - P.21.

Економічні глобалізаційні процеси суттєво вплинули на становище держави. З'явилися нові суб'єкти, здатні конкурувати з державою в плані впливу на загальносоціальні процеси. „Глобальна економіка, що раніше була ареною дії суверенних держав, стала нині автономним персонажем, що оперує на „національному полі” держав. При цьому поява унікального глобального суб'єкта не привела до одночасного усунення колишніх „гравців”, що породило складну еклектичну реальність” [118, с.43]. Банки, трастові фірми, промислові компанії вийшли з-під опіки національних урядів. Ще у 1907 році один пруський чиновник скаржився на те, що в його час власники „мобільного капіталу” ніяк не зв'язані з місцем свого проживання. Якщо вимоги даної держави стануть для них надто важкими, то вони можуть у будь-який час „обтрисити пруський прах з своїх ніг” та покинути країну [180, с.13].

Глобалізація – це процес, котрий визначається ринковими, а не державними силами, збалансованим бюджетом, приватизацією, відкритістю інвестиціям, стабільністю валюти. „Знижуючи бар'єри між суверенними державами, глобалізація трансформує внутрішні соціальні відносини, жорстко дисциплінує все „особливе...”, руйнує культурні табу, відсікає будь-який партикуляризм, безжалісно карає неефективність і при цьому щедро заохочує міжнародних чемпіонів

ефективності”²²⁹. Такими чемпіонами ефективності виробництва є приватні транснаціональні компанії.

Транснаціональні корпорації (ТНК) є основними дійовими особами глобалізації. Сьогодні у світі налічується близько 38 500 „багьківських” транснаціональних корпорацій, котрі мають глобальний розмах діяльності і глобальну стратегію. Їх прямі капіталовкладення у нове виробництво і нові ринки зростало між 1985-1995 роками на 16% щорічно (в той час як виробництво і торгівля росли лише на 2 та 7% відповідно). П’ятдесят самих крупних ТНК володіють активами у 8,8 трлн. доларів та виробляють товарів і послуг на 2,7 трлн. доларів щорічно. На транснаціональні компанії працюють більш ніж 8 млн. робочих у найбільш технічно розвинених та важливих галузях. Провідне місце серед ТНК займають американські компанії. Американські фірми посідають перші місця (за сумами продаж) у 13 провідних галузях індустрії – аерокосмічній, станкобудуванні, хімічній, автомобільній, комп’ютерній, нафтовій, фармацевтичній, виробництві наукових приладів та фотоапаратів, косметичній, тютюновій, виробництві продуктів харчування, виробництві напоїв²³⁰.

²²⁹ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С.36.

²³⁰ Там само: с.56-57.

Поява ТНК та вихід їх на передові позиції у світовій економіці спричинило суттєві побоювання відносно їх ролі у сучасних загально соціальних процесах. На думку Т.В. Кремень, „Сучасний світ переживає нову епоху завоювань, в чомусь подібну до епохи колонізації. Але якщо акторами попередніх експансій виступали держави, то цього разу панувати над світом прагнуть могутні транснаціональні корпорації, фінансові та промислові групи. Нові актори дедалі більше підривають роль держави в політиці безпеки, в сферах економіки, комунікацій, посягаючи навіть на "святу святих" державного суверенітету - його монополію на насильство”²³¹.

А.І. Уткін вважає, що ТНК у глобалізованому світі набувають сили суверенних держав. Якщо скласти перелік держав світу у відповідності з їх валовим національним продуктом та перемержати зі списком найкрупніших ТНК, то виявиться, що американська „Дженерал моторз” буде 23-ю за економічною міццю „державою”, американський „Форд” буде стояти на 24-му місці, японська „Міцубісі” – на 25-му місці. Далі – „Міцубісі” (26), „Іточу” (30), „Шелл” (31), „Екссон” (35), „Сумімото” (36), „Тойота” (38), „Уолл-Март” (39), „Дженерал електрик” (44). Далі у змішаному переліку держав і корпорацій будуть „Нісшо Іваї”, „Ніппон телеграф і телефон”, Португалія, Греція, ІБМ, „Хітачі”, „АТТ”, „Ніппон Лайф”, Ізраїль, „Мобил”, „Даймлер-Бенц”, „БП”, „Мацусіта”, „Фолксваген”, „Деу”, „Сіменс”, „Крайслер”, Малайзія,

²³¹ Кремень Т.В. Державний суверенітет у добу глобалізації // Політика і час. – 2003. - №10. – С. 39.

„Ніссан”, Венесуела, „Алльянс”, „Ю.С. постал сервіс”, Пакистан, Сінгапур, „Філіп Моріс”, Філіппіни, „Юнілевер”, „Фіат”, „Соні”, Колумбія, „Дай-Ічі”, ИРИ, „Нестле”, „Тошиба”, „Хонда”, „Ельф Акітен” (80-те місце) [180, с.38-39]. Він також підкреслює, що, розуміючи важливість процесів, котрі відбуваються у світовій економіці, глава КНР Цзянь Цземінь зустрівся з главою „Майкрософта” Білом Гейтсом частіше, ніж з президентом Білом Клінтоном²³².

Транснаціональні корпорації та інші суб'єкти нової світової економіки не просто стають фінансово міцнішими, ніж окремі держави. Вони мають можливість суттєво впливати на фінансово-кредитні та валютні системи держав. Вельми вражаючими є можливості хедж-фондів, що спеціалізуються на спекулятивних операціях. Їх сьогодні у світі налічується майже 4 тисячі і вони володіють ліквідністю в 400-500 млрд. дол. За оцінкою МВФ, 5-6 найбільших із них здатні мобілізувати до 900 млрд. дол. для нападу на ту чи іншу національну валюту чи фондовий ринок²³³. Прикладом можливостей сучасних фінансових структур може слугувати повалення режиму Сухарто в Індонезії у 1998 році. Його було скинуто не завдяки військовій операції чи заколоту, а завдяки тому, що сукупність глобальних фінансових установ вивели з

²³² Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – с.61.

²³³ Шишков Ю.В. Мировая финансовая система: необходимость реформ //Мировая экономика и международные отношения. – 1999. - №11. – С.5.

країни свої валютні ресурси, обрушивши тим самим існуючий режим²³⁴.

Реалії діяльності транснаціональних корпорацій свідчать про те, що вони не можуть приймати економічні рішення, не використовуючи політичного впливу на місцеві уряди. Як підкреслюється у літературі, вони все більше стають державними органами в інших державах, бо їх соціальна політика ігнорує національне законодавство, всіма засобами протидіючи тим законам, які зачіпають їх інтереси. Чим могутнішою стає багатонаціональна корпорація, тим більше вона політизується, а це означає, що її власні інтереси стають вищими за інтереси своєї держави.

Багатонаціональні корпорації досить могутні, щоб впливати на національне законодавство тих країн, де вони пустили глибоке коріння, тиснути в своїх інтересах на національні уряди, нав'язувати їм свої умови в торгівлі та податковій політиці, протиставляти інтереси одних країн іншим. Захищаючи свої інтереси чи інтереси країни-інвестора, багатонаціональні корпорації заважають проникненню капіталу інших держав в сферу їх впливу. Наприклад, американська „Дженерал моторс” в свій час зверталась до федерального уряду з вимогою введення жорстких заходів, які б припинили чи обмежили проникнення на внутрішній

²³⁴ Уткин А.И. Вказане видання: с.10.

ринок Америки конкуруючих з нею західноєвропейських і японських монополій²³⁵.

Фінансова глобалізація, засилля фінансового капіталу у міжнародних масштабах є суворою реальністю сьогодення. Відомий американський економіст Л. Туров вважає, що контроль над світовим господарським простором здійснює „ринок капіталів”, поширюючи свої норми і на національні території. Ринок капіталів, як зазначає автор, відіграє більшу роль, ніж будь-яка держава. Саме на такому ринку доводиться діяти сьогодні молодим, фінансово не зміцнілим державам. Вихід на світові ринки капіталів, інтеграція у глобальний фінансовий простір наражає їх на небезпеки фінансових колізій, часткової втрати контролю над економічними процесами в країні. Це повною мірою стосується й України, яка неочачно, без належної підготовки відкрила свою економіку для дії світової фінансової стихії²³⁶.

З розвитком світової економіки держава все більше і більше потрапляє в залежність від законів ринку. Американський політолог С. Стрейндж підкреслює: „Сили деперсоніфікованого світового ринку стають більш впливовими, ніж держава, чії слабшаючі можливості відображають зростаючу дифузю державних інститутів та асоціацій, перехід влади до локальних і регіональних органів”. Створюються нові форми соціальної організації, котрі

²³⁵ Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.96-97.

²³⁶ Яремко Л.А. Фінансова глобалізація і національна економіка //Фінанси України. – 2003. - №10. – С. 49-50.

замінюють нації-держави. У новому світі, що формується у XXI столітті, „глобальний ринок підточує основи суверенності. Ринок повільно звужує сферу діяльності національних урядів, залишаючи їм все менше простору для маневру. В той же час глобалізація підточує демократичний контроль. Починають діяти закони вільного ринку, а не національних парламентів”²³⁷. Роздаються й більш категоричні висновки: „Сучасний інститут територіально обмеженого правління виявиться аномалією порівняно з силами транснаціональних організацій”²³⁸.

В результаті раціоналізації можливостей приватного бізнесу було вироблено правило „золотого корсету”. Згідно цього правила, держава, котра входить до світової системи розподілу праці, має підкорятися ряду непорушних умов: приватний сектор стає основним двигуном економічного розвитку, підтримується низький рівень інфляції, зберігається стабільність цін, бюрократичний апарат держави скорочується, виробляється збалансований бюджет, скорочуються до мінімуму тарифи на імпорт, ліквідуються обмеження на іноземні інвестиції, відбувається відмова від квот на імпорту продукцію, розбиваються внутрішні монополії, збільшується експорт, приватизуються державні підприємства, відбувається відмова від регуляції руху капіталів, місцева індустрія відкривається світу, іноземцям надається право купувати будь-які акції і інші цінні папери, заохочується конкуренція місцевих

²³⁷ Maynes Ch. W. America's Fading Commitments //World Policy Journal. Summer 1999. – P.18.

²³⁸ Sandel M. Democracy's Discontent. – Cambridge, 1996. – P.11.

компаній, ліквідується корупція державних чиновників, відбувається відмова від субсидій окремим підприємствам, приватним власникам відкривається банківська та телекомунікаційна системи, громадяни отримують право вибору будь-якого, вітчизняного або іноземного, пенсійного фонду²³⁹. Як ми бачимо, поряд з безумовно позитивними умовами у цьому правилі є й такі, що суттєво обмежують суверенні права держави.

Таким чином, динаміка глобалізації дійсно втягує в себе усі держави, ігноруючи їхню незалежність, типи політичних режимів та рівень економічного розвитку. Вимоги світової економіки перевищують можливості кожної окремої держави, особливо держави молоді, новостворені, що знаходиться на етапі свого становлення. Темпи глобалізації фінансових та інших ринків на сьогодні випереджають здатність урядів забезпечувати необхідні нормативні межі й механізми спільних дій, що гарантували б стабільність і запобігали зловживанням монополій та іншим ринковим потрясінням. МВФ реалізує вищу фінансову політику, диктуючи столицям суверенних держав уніфіковані схеми та обмеження валютно-бюджетних розрахунків. У літературі в зв'язку з цим зазначається, що „економіка змінює свій внутрішній зміст, починаючи виявляти себе не лише як спосіб господарювання, а й як домінуюча система управління суспільством, перетворюючись на політику і навіть ідеологію епохи, нову владну систему

²³⁹ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – С.21.

координат”²⁴⁰. Прикладом цього є ситуація, яка виникла у 1996 році навколо Тайваню. У березні 1996 року два американських авіаносця увійшли до Тайванської протоки, недвозначно даючи Пекіну зрозуміти, що його озброєний виступ проти Тайваню буде відбито за допомогою самої могутньої держави світу. В ці напружені дні кореспондент „Нью-Йорк таймс” мав розмову з одним із провідних китайських економістів. На його питання: „Чи зможе КНР дозволити собі виступ проти Тайваню?” китайський економіст недвозначно відповів, що континентальний Китай не може собі цього дозволити, оскільки це призведе до припинення потоку американських інвестицій у КНР, зупинення розвитку країни та „буде втрачена наша єдина можливість зрівняти за рівнем економічного розвитку з рештою світу”. Китай не може атакувати Тайвань, не ставлячи під удар свій економічний розвиток у глобалізованому світі²⁴¹.

Виникає все більше прибічників тієї точки зору, що епоха окремих націй-держав пройшла. Унікальні умови домінування державної форми у сучасному світі зникають. Могутність і можливості націй-держав контролювати свою долю зменшуються. Сучасні тенденції підривають державу і систему держав. Процес ослаблення зачепив навіть самі могутні державні організми. „Сама

²⁴⁰ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С.44.

²⁴¹ Уткин А.И. Вказане видання: с.223.

концепція нації, - пише американський автор Д. Рієф, - знаходиться під ударом з багатьох сторін... Можливо, що перші десятиліття нового віку будуть ерою прискорення ерозії світового порядку, побудованого на системі держав"²⁴². Інший автор, В. Райнеке, переконаний, що „кинуто виклик суверенності урядів, їх здатності здійснювати повсякденне політичне керівництво” країною, держава „втратила монополію на суверенітет, стала приналежністю минулого”²⁴³.

Отже, поруч із економічною глобалізацією спостерігається також і глобалізація політична. „Глобалізація – не просто феномен, котрий викликається до життя вимогами ринку, важливу роль у ньому відіграє політика. Вона відображається на усуненні бар’єрів, котрі розподіляють ринки, гармонізації практичної діяльності і державних інститутів, котрі не зберігають рівноваги з процесом відкритості економік, і саме у нього і вписуються різноманітні інтеграційні процеси”²⁴⁴.

Політична глобалізація забезпечила і забезпечує поширення по всьому світу таких політичних цінностей, як поділ влади, парламентаризм, політичний плюралізм, багатопартійність, пошанування міжнародного права, пріоритет прав людини та багатьох інших. Група американських політологів зазначає:

²⁴² Rieff D. A Second American Century? The Paradoxes of Power //World Policy Journal. Winter 1999/2000. – P.11.

²⁴³ Reinecke W. Global Public Policy //Foreign Affairs. November-December 1997. – P.137.

²⁴⁴ Флорес Ч. Наун Х. Глобализация и процесс интеграции в Латинской Америке //Актуальні проблеми міжнародних відносин. Вип. 29, 2001. – С. 126-127.

„Глобальне розповсюдження ліберальної демократії ще більше укріплює відчуття, що виникає глобальна цивілізація, котра визначається універсальними стандартами економічної і політичної організації. Ця цивілізація створює свій власний механізм глобального керування, будь то МВФ або закони світового ринку, котрим підкоряються держави і народи”²⁴⁵.

Але багатьма політична глобалізація розглядається не просто як розповсюдження вищезазначених загальноцивілізаційних цінностей, а як рух до зникнення будь-яких державних кордонів. Подібний підхід є надто кардинальним, оскільки територія завжди була одним з визначальних чинників існування держави та реалізації національної політики. Як зазначається у сучасних дослідженнях, „концепція традиційного державного суверенітету базується на територіальній географії. Щоб уряд здійснював свою тотальну та виключну владу над певною територією, події мають відбуватися в рамках окремого простору, а юрисдикція має бути точно розмежованою чітко визначеними територіальними кордонами, які держава може пильно контролювати”²⁴⁶.

У сучасному світі спостерігається послаблення колись нерозривного зв'язку між сферою соціальних відносин та територіальною географією. Сутність держави, у значенні її здатності виконувати певні ключові функції, тепер не настільки тісно прив'язана до території. Глобальні відносини не мають

²⁴⁵ Held D. e. a. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. – Cambridge, 2000. – P. 4.

²⁴⁶ Krasner S. *Sovereignty // Foreign Policy*. — 2001. — February. — P. 48.

територіального виміру. Суверенітет і територія, безумовно, залишаються ключовими рисами міжнародної системи. Але вони набувають нових характеристик, водночас втрачаючи дещо старе, а також займають місце на інших аренах поза межами держави та рамками національної території²⁴⁷.

В принципі, суверенітет держави ніколи не обмежувався територіальними рамками - суверенітетом користувались і користуються громадяни держави, що перебувають за її межами, суверенітет поширюється на закордонні представництва держави, її літаки, кораблі та ін. Можна сказати, що принцип території застосовувався до певного простору, створеного суверенітетом. На думку Т.В. Кремень, „із втратою територією свого першорядного значення, суверенітет набуватиме ширшої сфери застосування, а держава втрачатиме свою монополію на нього. Категорія "територія" втрачає своє першорядне значення. Сьогодні функції держави змінилися - з'явилися нові, а деякі старі не можуть бути здійснені без допомоги інших акторів. Відповідно, рамки суверенітету держави не завжди збігаються з межами її територіального правління. Влада Біла Гейтса, Джорджа Сороса, католицької церкви, ісламського джихаду базується не на фізичній території, а на контролюванні та управлінні інформацією. Проте міжнародна структура управління та регулювання все ще заснована

²⁴⁷ Sassen S. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. - N.Y., 1996. – с.54, 56

на принципах території. Ця розбіжність жорстко обмежує здатність національних урядів відповідати на глобальні виклики”²⁴⁸.

Те, що ми спостерігаємо сьогодні, можна назвати „смертю простору”. Все більшого поширення набувають соціальні процеси і явища, для яких практично відсутні кордони в традиційній уяві. Виступаючи у 1996 році в університеті Джорджа Вашингтона, президент США Клінтон таким чином охарактеризував магістральні тенденції світового розвитку: „Блоки, бар’єри, кордони, котрі визначали світ для наших батьків та їх батьків, зникають під впливом дивовижної технології. Кожен день мільйони людей використовують портативні комп’ютери, модеми, CD-роми та супутники для того, щоб посилати ідеї, товари і гроші у самі віддалені куточки планети за лічені секунди”²⁴⁹. Таке „стиснення” простору впливає і на суверенітет. Суверенність сьогодні „є дещо менше, ніж територіально позначений бар’єр, це скоріше джерело і ресурс відстоювання прав і привілеїв у межах загальної політичної системи, що характеризується комплексними транснаціональними мережами”. Вісью світового порядку вже не є суверенна держава. Це спонукає уряди суверенних держав виробляти нову стратегію у світі, де протягом двох з половиною століть існували незалежні суверенні держави вестфальської системи²⁵⁰.

²⁴⁸ Кремень Т.В. Державний суверенітет у добу глобалізації //Політика і час. – 2003. – №10. – С. 37.

²⁴⁹ Kegley Ch. and Wittkopf E. World Politics. Trend and Transition. – N.Y., 1999. – P.245.

²⁵⁰ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – С.67-68.

Економічна інтеграція держав рано чи пізно поширюється і на політичні питання. Цей процес є поступовим, але невпинним. У літературі виділяються наступні форми інтеграції, котрі ілюструють нашу думку:

1) Зона преференцій. Це найбільш проста форма інтеграції. Вона передбачає, що члени відповідної зони домовляються між собою про надання один одному митного режиму найбільшого сприяння – більш вигідного, ніж той, що надається іншим країнам, але без відміни всіх митних тарифів у торгівлі.

2) Митний союз. Передбачає повне скасування митних зборів між державами-членами, встановлення загального тарифу відносно імпорту третіх країн та розподіл прибутків від зборів між всіма учасниками угоди.

3) Загальний ринок. Передбачає послідовне (ступеневе) створення єдиного ринку в межах певної території, на якій припиняється дія всіх митних тарифів і бар'єрів і встановлюється вільне пересування робочої сили, капіталу, товарів та послуг. Також існує загальний зовнішній тариф для третіх країн. При загальному ринку держави-члени створюють відповідні установи та інститути, відповідальні за організацію даної форми інтеграційного об'єднання, і для цього здійснюють гармонізацію своїх зовнішніх політик.

4) Економічний союз. Створюється, коли крім дій, передбачених для створення загального ринку, приводяться у

відповідність фінансові та податковій політики держав-учасниць шляхом створення органів, котрі встановлюють відповідні норми, здійснюючи гармонізацію своїх державних економічних політик.

5) Повна економічна інтеграція. Передбачає уніфікацію валютної, податкової, соціальної політики та вимагає створення наднаціонального органу влади, незалежного від держав-членів, рішення і постанови якого є обов'язковими для них²⁵¹.

Як ми бачимо, економічна інтеграція тягне за собою створення наднаціональних структур, котрі виходять з-під контролю окремих держав. На неминучість створення та інституціоналізації наднаціональної політичної влади та витіснення націй-держав з „великої політики” вказують багато авторів. В роботах Р. Беркса, С. Браун, Дж. Герца, С. Дерсі, К. Дейча, І. Люарда, Г. Морген тау, Д. Растру, Р. Розенкранца, С. Гофмана, В. Феркіса, Г. Янга та інших нація розглядається як застарілий феномен, абстракція, штучний конструкт, який вже не може відігравати значну роль на політичній арені. Це аргументується тим, що нації, які досягли значних успіхів в економіці і культурі, активно переходять на позиції інтернаціоналізму чи космополітизму, бо саме це дає їм можливість розширити ринки збуту як духовно-культурних, так і матеріальних здобутків. Подальший успішний розвиток людства потребує заміни національних вартостей на наднаціональні для успішного

²⁵¹ Флорес Ч. Наун Х. Глобализация и процесс интеграции в Латинской Америке //Актуальні проблеми міжнародних відносин. Вип. 29, 2001. – С. 130-131.

функціонування регіонального чи світового урядів. Обґрунтуванням цих ідей займались Р. Барнет, В. Вінер, Дж. Галтунг, У. Джоунс, Р. Інглхарт, У. Лякер, А. Мазруї, Р. Мюллер, Дж. Пептон, Дж. Стек, Б. Стоун, А. Туррен, О. Фрімен, К. Холсті та інші дослідники, які повністю заперечують національну тенденцію розвитку в її ізольованому вигляді і пропонують ідеї загальнолюдської єдності, що повинна згуртувати всі народи на вирішення глобальних проблем планети²⁵².

Пропонуються різні сценарії подальшого розвитку глобалізованого людства. Так, відомий теоретик І.Валлерстайн, котрий одним з перших почав активно використовувати поняття “транснаціональних суспільних просторів”, прийшов до висновку про доцільність і можливість створення цілісної і єдиної світової системи. В ній всі суспільства, уряди, профспілки, партії, соціальні прошарки, підприємці і робітники, а також культури і традиції мали б “транснаціоналізуватися” на засадах єдиної ідеї всесвітнього розподілу праці. У цьому Валлерстайн бачив унікальну можливість подолання одвічного негативу міжнародних відносин, тобто прагнення одних держав світу вирішувати свої проблеми за рахунок інших²⁵³. У подібному ж напрямку розвиваються думки Я. Тінбергена, котрий говорить про „функціональний суверенітет”, що

²⁵² Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.6.

²⁵³ Абдульдін Бассам Саїд. Глобалізація і проблема відсталості у постбіполярному світі. - Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2001. – С.13-14.

поділяється серед держав, котрі перетворюються на робочі органи світоперетворюючої діяльності²⁵⁴.

Теоретики функціоналізму роблять ставку на задоволення людських потреб і бажань, які відповідно можуть перетинати державні кордони. На думку Л. Турова, міжнародні фінансові кризи виникають унаслідок того, що глобальна економіка будується без світового уряду²⁵⁵. Функціоналісти покладаються на раціоналізм національних урядів, які для задоволення потреб населення сприятимуть утворенню міждержавних інститутів. Спочатку мова може йти про задоволення економічних потреб, а потім і про поступове їх розширення до політичної інтеграції, що складатиме основу для наднаціонального об'єднання народів. Наприклад, Мітрані в своїх пошуках прагматичного і глобального рішення на рівні наднаціонального об'єднання національних держав дійшов висновку про необхідність відмовлення від формального суверенітету. Розуміючи складність такого відмовлення, він запропонував трансформувати виконавчу владу для досягнення специфічної мети, за основу якої взяти такі загальнолюдські потреби, як розвиток транспорту, боротьбу за здоров'я людини, наукову та культурну діяльність, торгівлю і навіть виробництво.

Успішна реалізація функціональної діяльності національних

²⁵⁴ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С. 44.

²⁵⁵ Яремко Л.А. Фінансова глобалізація і національна економіка //Фінанси України. – 2003. - №10. – С. 54.

держав у задоволенні цих потреб зменшить владу урядів і спрямує їх інтереси на забезпечення миру. Отже поступові, крок за кроком, економічні рішення є важливішими, ніж політичні домовленості. Саме вирішення економічних проблем поставить перед політиками завдання шукати основу для загального інтересу, що, в свою чергу, створить наднаціональні інститути, які знизять рівень етноцентричного націоналізму²⁵⁶.

На інших засадах транснаціональна єдність обґрунтовується в теорії федералізму. Він базується на двох чітких постійних елементах: пошук політичного союзу і створення наднаціонального уряду, який би подолав недоліки унітарної держави. Федералізм більше звернений до доброї волі урядів національних держав, які повинні відмовитись від своєї влади і передати свої повноваження наднаціональному органу або окремим інститутам. Досить чітко даний підхід висловлено у М. Грушевського: „Ми мріємо про федерацію світову. Всеросійська федерація для нас не є чимось особливо цінним. Разом з усіма соціалістами світу ми хочемо федерації всесвітньої”. Як зазначає Г.М. Федущак-Паславська, „у цих словах М. Грушевського закладено той потенціал української політико-правової думки, який дає підставу стверджувати, що сучасне розуміння суверенітету, рух України до об'єднаної Європи має глибоку ідейну, концептуальну предтечу”²⁵⁷.

²⁵⁶ Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.109.

Націоналізм, котрий може стати на заваді загальносвітової федералізації, досить часто розглядається як такий, що втратив своє значення у сучасному світі. Так, на думку П. Сорокіна, національність як така розпадається на окремі групи і зникає, як неіснуючий єдиний соціальний елемент, який не має спеціального національного зв'язку. Таким чином, резюмує він, настає час відкинути утопію національного принципу для майбутньої карти Європи, а спасіння останньої в федерації держав, у наддержавній організації всієї Європи на основі рівності всіх осіб, які в неї входять²⁵⁸. Інший дослідник, А. Ліджфарт, переконаний, що націоналізм розвинутих європейських національних держав сьогодні слабне, і деякі ентузіасти навіть передбачають народження „європейської нації”²⁵⁹.

Подібна федералізація політико-правового простору, на думку багатьох авторів, спостерігається сьогодні у Європі. Окрім проблем вільного пересування товарів, послуг, робочої сили і капіталів, керівним органам Європейського співтовариства надано право вирішального голосу (наднаціональне право) у сфері сільськогосподарської, антитрестової, транспортної політики, а також у сфері зовнішньої і внутрішньої торгівлі. Вони наділені правом регулювати валютні відносини, погоджувати податкову,

²⁵⁷ Федущак-Паславська Г.М. Політико-правова ідея суверенітету державної влади та її реалізація в державотворенні України. – Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Львів, 2000. – С. 14.

²⁵⁸ Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С. 9.

²⁵⁹ Там само: с. 59.

цінову та іншу політику, ухвалювати юридично обов'язкові рішення для держав-членів з широкого кола питань. Право співтовариства розповсюджується на всіх фізичних і юридичних осіб у країнах-учасницях, для набуття правовими нормами чинності не потрібна згода учасників співтовариства. Тому справедливим є твердження Джона Піндера (професора Королівського інституту міжнародних відносин Великобританії) про те, що «розвиток співтовариства з моменту його утворення може розглядатися як серія кроків у напрямі створення федеральної системи». Якщо інтеграція розповсюдиться і на сферу безпеки, то дане співтовариство, на його думку, стане федеральною державою²⁶⁰. У зв'язку з цим слід згадати про те, що до 2010 року, коли кількість держав Європейського співтовариства зросте приблизно удвічі, планується обирати президента цієї організації, основною функцією якого стане координація діяльності держав в політичній, військовій, соціальній, економічній і інших сферах. Виходячи з досягнутого ступеня європейської інтеграції, колишній канцлер Німеччини Г. Коль запропонував обговорити питання про створення федерації під назвою «Сполучені Штати Європи»²⁶¹.

Втім, не всі підтримують таке переконання у перспективах єдиної Європи. Деякі автори вказують на слабкість Європейського союзу, котра, на їх думку, полягає не в економічних показниках, а у

²⁶⁰ Пиндер Дж. К широкому федеративному сообществу: прочный симбиоз Востока и Запада Европы //Мировая экономика и международные отношения. – 1991. - № 12.- С. 70.

²⁶¹ Лазарев Б. М. Федерация или конфедерация? - В кн.: Новый союзный договор: поиски решений. М., 1990. – С.73.

нездатності приймати стратегічні рішення. Особливо це відчувається в кризові періоди. Скептики не покладають особливих надій на єврократів: „Механізм прийняття рішень Вашингтоном безмежно більш ефективний, ніж брюссельський механізм... Це відставання органічно притаманне великому підприємству під назвою „Європа”. Можливо, первинна шестірка країн Європейської співдружності могла перетворитись на дійсну федерацію. Але розширення до більш ніж двадцяти членів практично не дає шансів ЄС стати єдиною державою”²⁶². З цієї точки зору, можливим є лише створення тієї чи іншої форми конфедерації, але не єдиної держави.

Незважаючи на скептицизм окремих науковців, прибічники федеративної побудови світу переконані в тому, що після завершення епохи турбулентності у 2050-2080 роках глобалізація доведе загальносвітову консолідацію до рівня світової федералізації, котра захопить і ХХІІ століття²⁶³. При цьому допускається, що при створенні „світового уряду” національно-державні уряди будуть функціонувати, але тільки формально, бо найважливіші політичні і економічні функції будуть передані федеральній владі. В. Розенкранс, наприклад, вважав, що в руках такого уряду буде знаходитися державна влада і він матиме доступ до контролю над зброєю масового знищення. Десмонд Кінг-Хіл ще у 1970 році писав, що науково-технічна революція зняла всі бар’єри

²⁶² Layne Ch. Rethinking American Grand Strategy. Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century? //World Policy Journal. – Summer 1998. – P.12.

²⁶³ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – С.69.

для роботи світового уряду, і його засідання можна проводити за допомогою багатоканального телебачення²⁶⁴.

Подібними до ідеї „світової держави” чи „світового уряду” є і інші концепції, які обґрунтовувались західними вченими. Такою є концепція американського дослідника К. Дейча, яка теж спрямована на наднаціональне об’єднання. Він наполягає на створенні „співтовариства безпеки” і вважає, що „ера плюралізму чи краще плюралістичних співтовариств безпеки буде характерною для близького майбутнього”²⁶⁵. Інтеграція визначається ним як досягнення безпеки співіснування в регіоні чи між союзами держав, а успіх інтеграційного процесу ставиться в пряму залежність від мінімізації імовірності використання державами військової сили при розв’язанні міжнародних спорів. Поняття „безпека” використовується в даній концепції в широкому значенні і включає різні виміри безпеки – військову, економічну, охорону навколишнього середовища, права людини, права власності й інші²⁶⁶.

Ще однією концепцією є ідея створення „нового світового інституту”. Автор цієї ідеї Ервін Ласло, який підготував доповідь для Римського клубу. Він не погоджується з тим, що новий світовий інститут нагадуватиме „світовий уряд”, а цей новий інститут матиме назву „світова геоместатна система” (СГС), тобто щось на зразок

²⁶⁴ Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.101.

²⁶⁵ Deutch R. The Analysis of International Relations. – N.Y., 1968. – С.252.

²⁶⁶ Ковальова О.О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С.37, 39.

милосердної диктатури технократичної еліти. Вона повинна володіти такою військовою силою, якої ніколи не було в розпорядженні ООН. Хоча СГС не буде мати достатньої сили, щоб шантажувати людство, але вона матиме більший вплив, ніж будь-яка окрема національна держава. СГС повинна мати такий військовий потенціал, щоб з позиції сили сприяти усуненню міждержавних та міжнаціональних конфліктів²⁶⁷.

Важливим показником того, як змінюється сприйняття суверенітету держави у світі в умовах всеосяжної глобалізації, є еволюція поглядів генеральних секретарів ООН на проблему невтручання світової спільноти у внутрішні справи суверенних держав. Так, на початку 90-х років ХХ століття генеральний секретар ООН Перес де Куельяр закликав до розробки „нової концепції”, котра поєднувала би „право і мораль”. Він зазначив, що „в ім'я моралі кордони слід... поставити нижче за турботу про терплячих лихо”²⁶⁸. Це був важливий сигнал стосовно регулятивних можливостей ООН як прототипу всесвітнього уряду. Тим самим ООН як би готувала міжнародне співтовариство до того, що захист нею суверенних кордонів країн-членів є менш значимим завданням, ніж проблеми гуманітарного характеру всередині окремих країн. Франко-італійський теоретик Маріо Беттаті і французький лікар Бернар Кушнер навіть сформулювали свого роду доктрину, котра обґрунтовувала право втручання у внутрішні

²⁶⁷ Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.102.

²⁶⁸ Peres de Couelyar. A new conception of state influence //World Policy Journal. – Summer 1999. – P.1.

справи країн, що порушують права людини²⁶⁹. Куельяр, як би підігруючи цим ідеям, виступив з заявою про незворотній характер руху в бік втручання у внутрішні справи суверенних країн.

Розвиваючи далі цю установку, Б. Бутрос Галі, котрий змінив його на цьому посту, стверджував: „Повага до фундаментального суверенітету і цілісності має вирішальне значення для будь-якого загального міжнародного прогресу. Час абсолютного і виключного суверенітету минув. Необхідно виробити баланс між потребами доброго міжнародного правління і вимогами все більш взаємозалежного світу”.

Теперішній глава ООН зайняв ще більш радикальну позицію. Кофі Аннан неодноразово закликав до вироблення єдиної політики з питання іноземного втручання у справи тих країн, де порушуються права людини. З високої трибуни генерального секретаря він попередив, що для тих країн, котрі скоюють злочини проти своїх громадян, такі традиційні поняття, як „національний суверенітет” або „державні кордони”, більше не будуть „абсолютним захистом”. Генсек ООН підкреслив: ”Подібна еволюція нашого розуміння державного суверенітету буде сприйнята багатьма зі скептицизмом і навіть ворожістю, але, тим не менш, це еволюція, котру ми повинні привітати”²⁷⁰.

²⁶⁹ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – С.121.

²⁷⁰ Блавацкий С. Дилемма глобализации и государственного суверенитета //Зеркало недели. – 2002. - №1 (12 января). – С.4.

Така позиція керівництва ООН вдарила перш за все по самій Організації Об'єднаних Націй. Достатньо згадати ігнорування Вашингтоном Хартії ООН, котра виключає втручання у внутрішні справи інших держав без згоди Ради Безпеки ООН. Організатори бомбардувань Югославії у 1999 році продемонстрували всьому світові наслідки подібної політики, котра веде до знецінення самої ідеї суверенітету. Події в Іраку знов підтвердили крах системи світової безпеки і взаємодопомоги. Втручання у внутрішні справи суверенних держав породило тільки нові проблеми, не вирішивши старих. Як пише Д. Рієфф, „від Сомалі до Руанди, від Камбоджі до Гаїті, від Конго до Боснії поганою новиною є те, що усе це втручання з метою захистити громадянські права і гуманітарні цінності майже на 100% виявилось марним”²⁷¹. Хаос породжує ще більший хаос. Ніхто з прибічників втручання у внутрішні справи не має конкретної ідеї: що робити наступного дня після силового втручання? „Виникає нова форма анархії внаслідок ослаблення колишньої центральної влади, інтенсифікації транснаціональних відносин, зменшення значущості міжнаціональних бар'єрів та укріплення всього, що легко обминає державні кордони”²⁷².

Все вищесказане дозволяє зробити певні висновки і застереження. Вважаємо, що за сучасних умов пропагувати ослаблення суверенітету держави є небезпечним і передчасним. Це стосується як зовнішньої його сторони, так і внутрішньої. На прикладі України та

²⁷¹ Rieff D. A New Age of Liberal Imperialism? //World Policy Journal. – Summer 1999. – P.3.

²⁷² Rosenau J. Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World. – Cambridge, 1997. – P.151-152.

інших країн пострадянського простору ми можемо бачити, до чого призводить зменшення ролі держави в суспільстві, скорочення об'єму та характеру функцій, котрі вона виконує. Це породжує кризові явища, веде до зростання можливостей інших суб'єктів – політичних і фінансових еліт, промислових компаній тощо. Вакуум, що утворюється після згорання діяльності держави, заповнюється активністю суб'єктів з вузько корпоративними інтересами і цілями. Для будь-якої держави необхідною умовою її самозбереження та належного функціонування є усвідомлення загально значимих інтересів населення. Інші суб'єкти, що концентрують владу в своїх руках, керуються, як правило, своїми власними, корисливими інтересами і завданнями. Виникає інша ієрархія цілей, на перше місце виходять вузько групові інтереси, пов'язані з вигодами від безконтрольного розпорядження природними ресурсами та державною власністю. Такі істотно важливі завдання, як забезпечення безпеки держави, регулювання міжнаціональних та інших загально соціальних питань уходять на другий план, до числа периферійних завдань, здійснення яких не є суб'єктивно значущими для тих суб'єктів, хто здійснює реальну владу. Як зазначається у літературі, „державна свідомо відмовилась від найважливішої своєї політичної функції – формування цілей, надавши регіонам і навіть самим підприємствам право визначати пріоритети і цілі свого розвитку”²⁷³. Це призвело до того, що не тільки була припинена підтримка таких життєво важливих галузей і підприємств, як оборонна та космічна

²⁷³ Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибулин А.Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. – С.77.

промисловість, машинобудування, радіоелектроніка та ін., але й розпочався процес їх приватизації і конверсії. Як наслідок – зниження потенційних можливостей національної економіки забезпечувати безпеку держави, загострення економічних проблем, загострення соціальних протиріч в українському суспільстві. Відбулася атомізація індивіда, ослаблення його взаємозв'язків з державою, втрата почуття єдності всіх її громадян.

Спогади про тоталітарне радянське минуле спричинили розповсюдження ідей про небезпеку існування сильної держави. Але сьогодні стає очевидним, що слабка держава є не менш небезпечною як для самої нації, інтереси якої вона покликана відстоювати, так і для всієї міжнародної спільноти. Американський аналітик С. Холмс називає такі основні блоки проблем: „Небезпека криється у можливості катастроф на зразок Чорнобилю, у контрабанді ядерної технології, у визнанні технічної і фінансової нездатності ліквідувати існуючі запаси біологічної і хімічної зброї, ... у складній епідеміологічній ситуації, що загрожує перекинутись до Європи, в організованій злочинності, що розповсюджується за кордон, у нездатності центрального уряду виконувати взяті на себе зобов'язання, у розпаді адміністративно-управлінських структур, у відсутності координації в діях Міністерства оборони та Міністерства закордонних справ з питань, котрі безпосередньо торкаються сусідніх держав”²⁷⁴.

Ми погоджуємося з висловленою в юридичній літературі думкою про те, що в ході історичного розвитку держави її регулятивна

²⁷⁴ Холмс С. Чему Россия учит нас сегодня //Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1997. - №3-4. – С. 192-193.

роль не тільки не знижується, а й навпаки, суттєво зростає, що обумовлено ускладненням суспільних процесів, котрі потребують управлінського впливу²⁷⁵. Поява інших акторів на світовій політичній арені не усуває державу від виконання дуже важливих функцій. Держава і надалі залишається основним суб'єктом глобальної та внутрішньої політики. Ілюстрацією до нашого твердження є слова Д. Тапскотта, який підкреслює, що проблеми, котрі виникають в суспільстві, є дуже масштабними, щоб їх можна було вирішити на рівні окремої корпорації чи організації; необхідним є реальне планування, законотворчість та примус. Урядами в демократичному суспільстві надано право висловлювати загальні інтереси нації, оскільки більшість завдань не зможуть бути вирішеними окремими компаніями, секторами або групами владарів²⁷⁶. Український дослідник С.Л. Удовик зазначає, що в умовах глобалізації за державою залишаються такі основні функції: право делегування повноважень та відповідальності на всі рівні - і наднаціональні, і місцеві; створення сприятливого середовища існування та ведення бізнесу на суверенній території; розроблення, зміна та забезпечення виконання законів, підтримання порядку; забезпечення соціальних гарантій; моніторинг екології та інших процесів для попередження кризових ситуацій; ліквідація стихійних лих; стимулювання стратегічних досліджень у сфері науки та

²⁷⁵ Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибулин А.Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. – С.98-99.

²⁷⁶ Тапскотт Д. Электронно-цифровое общество: Плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта. Под ред. С. Писарева. – К.: INT Пресст; М.: Рефл-бук, 1999. – С.376.

прогнозування соціального розвитку та захист громадян за кордоном тощо²⁷⁷.

Ослаблення держави в сучасному світі, втрата нею свого суверенітету є свого роду ідеологемою, котру відстоюють певні, зацікавлені в поглибленні процесів глобалізації кола. Ми не погоджуємося з тим, що суверенна держава нині означає – „держава зі зниженим суверенітетом”²⁷⁸. Вона зберігає свої можливості, не втратила своєї правосуб’єктності. Як вказує Т.В. Кремень, „зберегти суверенітет означає вміння переслідувати свої власні цілі, незважаючи на лещата взаємозалежності або використовуючи її. За сучасних умов навіть слабкі та бідні країни могли б націоналізувати багатонаціональні корпорації, а поширення націоналізму ставить під сумнів твердження, що національні держави у занепаді. Існує не лише тенденція до відносного занепаду традиційної ролі державного суверенітету, але й протилежна тенденція до створення нових незалежних держав, які старанно відстоюють як внутрішні, так і зовнішні ознаки свого суверенітету”²⁷⁹.

Міжнародне право залишає за державою суттєві можливості впливу на інших суб’єктів правовідносин. Так, Хартія економічних прав

²⁷⁷ Удовик С.Л. Глобализация: семиотические подходы. - К., 2002. - С. 394.

²⁷⁸ Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – С.44.

²⁷⁹ Кремень Т.В. Державний суверенітет у добу глобалізації //Політика і час. – 2003. - №10. – С. 39-40.

і обов'язків держав²⁸⁰ у ч.2 ст.2 проголошує: „Кожна держава має право: а) регулювати і контролювати іноземні інвестиції в межах дії своєї національної юрисдикції згідно своїм законам і постановам і відповідно до своїх національних цілей і першочергових завдань. Жодна держава не повинна примушуватися до надання пільгового режиму іноземним інвестиціям; б) регулювати і контролювати діяльність транснаціональних корпорацій в межах дії своєї національної юрисдикції і вживати заходів по забезпеченню того, щоб така діяльність не суперечила його законам, нормам і постановам та відповідала його економічній і соціальній політиці. Транснаціональні корпорації не повинні втручатися у внутрішні справи приймаючої держави... с) націоналізувати, експропріювати або передавати іноземну власність. В цьому випадку держава, що приймає такі заходи, повинна виплачувати відповідну компенсацію з урахуванням його відповідних законів і постанов і всіх обставин, які ця держава вважає доречними. В будь-якому випадку, коли питання про компенсацію викликає суперечку, воно повинно бути врегульоване згідно внутрішньому праву націоналізуючої держави та її судами, якщо тільки всі зацікавлені держави добровільно і по взаємній згоді не досягнуть домовленості відносно пошуків інших мирних засобів врегулювання на основі суверенної рівності держав і у відповідності з принципом вільного вибору засобів”. Дані норми є діючими, і вони підкреслюють реальність можливостей сучасної держави відстоювати свій суверенітет.

²⁸⁰ Хартия экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 года // Действующее международное право: В 3-х томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том 3. – М., 1999. – С. 135-143.

Зникнення націй та створення нової загальноцивілізаційної спільноти також виглядає дещо примарним. Як вказує Ф.Х. Кессіді, „глобалізація, Інтернет та інші новітні засоби інформації можуть сприяти проявленню кращих або гірших, високих або низьких сторін природи людини. Але вони не в змозі породити нову людину, тобто людину поза певного етносу та провідної цивілізації... Тому надії деяких інтелектуалів на інтеграцію культур, тобто утворення єдиної (світової) культури і навіть „злиття” в досяжному майбутньому етносів (націй і народів) у деякий планетарний суперетнос або „мегасупільство”, уявляється досить проблематичним”²⁸¹.

Ван дер Берг, аналізуючи процеси інтеграції в Європі, попереджав, що „федералізм і наднаціональні інститути, які складаються з бюрократів та технократів, намагаються подати фіктивні загальні інтереси замість реальних національних, що є неприродним та згубним”²⁸². „Світова інтеграція, людська, - писав О. Бочковський, - це дальший і вищий ступінь попередньої національної його диференціації. Людство майбутнього, як культурно-суспільний колектив, не буде якоюсь аморфною безнаціональною частиною, але органічною синтезою національно самовизначених і свідомих культурно розвинених та політично незалежних народів, без огляду на їх числову силу, територіальне поширення або расове походження”.

Тріада: нація – держава – людство, по своїй суті не суперечать, а навпаки, доповнюють одне одну. Сучасна нація, за Бочковським, не

²⁸¹ Кессиди Ф.Х. Глобализация и культурная идентичность //Вопросы философии. – 2003. - №1. – С. 76.

²⁸² Conditions of World Order. Ed. By S. Hoffman. – Boston, 1968. – P. 34.

може існувати без політичної самостійності у формі власної держави, яка є запорукою повного і всебічного розвитку нації і водночас людство існує через нації як природні організаційні форми людства: суспільна інтеграція і диференціація – це два різнобічних процеси, що один одного доповнює і довершує, а не паралізує чи виключає. Культура прямує до світовості і вселюдськості, вона є і лишиться національною. Нація є те джерело, звідки культура черпає свої сили²⁸³.

Покійний президент Римського клубу А. Печчеї писав, що „яким би гарним не виявився новий порядок, за який зараз ведеться завзята боротьба, він все ж зачепить тільки окремі сторони сучасної міжнародної системи, залишивши без змін в її основі принцип суверенності національних держав”²⁸⁴. Він також підкреслював, що в умовах вибуху національної суверенізації для знаходження принципів світової злагоди необхідно, щоб старі і сильні держави показали приклад відмови від суверенітету для тих країн, які деколонізувались і визволились²⁸⁵. Втім, сучасні світові лідери не поспішають відмовлятися від своїх суверенних прав. Як зазначається в аналітичній статті, опублікованій у „Вашингтон Таймс”, в якій порівнюється правління Путіна і Буша, у XXI столітті політичні еліти Америки і Росії виступають за посилення держави за рахунок демократичних цінностей та інтересів громадянського суспільства. Буш обійдеться без американської Конституції, якщо вона буде заважати боротьбі з

²⁸³ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз / За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.408.

²⁸⁴ Печчеї А. Человеческие качества. / Пер. с англ. О.В. Захаровой; общ. ред. и послесл. Д.М. Гвишиани. - М.: Прогресс, 1980. – с.213.

²⁸⁵ Печчеї А. Вказане видання: с.83.

міжнародним тероризмом. Путінський Кремль може змінити російську конституцію у будь-який момент, якщо цього побажає²⁸⁶.

Ми вважаємо, що визнання суверенітету як невід'ємної риси сучасної держави не повинно супроводжуватись виправданням тоталітаризму. Суверенна держава повинна функціонувати в межах права та демократичних цінностей. Разом з визнанням суверенітету кожної держави необхідно придати нову силу принципу рівності держав на міжнародній арені. У сенсі внутрішньої політики проголошення суверенітету держави не означає, що держава намагається концентрувати в своїх руках все більший об'єм владних повноважень. Навпаки, сучасна демократична держава передає частину своїх повноважень недержавним утворенням і органам місцевого самоврядування, зосередившись лише на ключових, найбільш суттєвих сферах суспільного життя.

Отже, підводячи підсумки, слід зазначити, що держава була і залишається вирішальним чинником на політичній арені світу, а також є потужним суб'єктом внутрішніх правовідносин, незважаючи на те, що в епоху технологічної модернізації вона проголошується окремими політичними силами як анахронізм. Навіть за умов всеосяжної світової глобалізації держава не втрачає свого суверенітету. Вона зберігає суттєві важелі впливу на інших суб'єктів, як національних, так і міжнародних. При створенні будь-яких наднаціональних організацій держави не відмовляються від свого суверенітету на їхню користь, а делегують їм частину своїх владних повноважень. Процес міжнародної інтеграції

²⁸⁶ Смена режимов //Событие. – 2004. – №8 (26 февраля – 3 марта). – С. 5.

слід розглядати як результат продовження внутрішньої політики держав через відстоювання їхніх національних інтересів в наднаціональних політичних інституціях. При цьому суверенні держави повинні розглядатися як рівноправні учасники будь-якого міжнародного спілкування.

На нашу думку, саме на таких позиціях повинна будувати свої відносини Україна з будь-якими суб'єктами глобалізованого світу. Таку позицію має відстоювати також Організація Об'єднаних Націй, ставлячи завдання захисту суверенітету та територіальної цілісності держав-учасниць на одне з перших місць своєї діяльності.

РОЗДІЛ 2. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ, ЯК ФОРМА ПРОЯВУ СУВЕРЕНІТЕТУ НАРОДУ, НАЦІЇ ТА ДЕРЖАВИ.

2.1. СПІВВІДНОШЕННЯ КАТЕГОРІЙ „СУВЕРЕНІТЕТ” І „СУВЕРЕННІ ПРАВА”.

Як вже було вказано вище, суверенітет (незалежно від того, йдеться про суверенітет держави, народу чи нації) розглядається в юридичній літературі як ознака або якість, властивість, принцип, конституційно-правова та міжнародно-правова категорія, яка є суттєвою, визначальною щодо правового статусу відповідного суб'єкта. Виникнувши в конкретно-історичних умовах під впливом вимог часу як політичне явище, як характеристика абсолютної, верховної соціальної влади, категорія суверенітету еволюціонувала в напрямку все більшої її юридизації. Ускладнення внутрішньодержавних правовідносин, розвиток міжнародного права не могли не відкоригувати розуміння суверенітету. Все більше надання йому юридичних рис призвело до того, що саме поняття суверенітету почало ототожнюватись з окремим правом чи сукупністю певних прав. Так, на думку В.В. Євгенєва, під національним суверенітетом слід розуміти „право кожної нації на самовизначення та самостійний розвиток”²⁸⁷. Л.А. Моджорян розглядає національний суверенітет як „таке, що відстоюється, або вже набуте право на самовизначення, аж до відокремлення і утворення самостійної

²⁸⁷ Евгений В.В. Правосубъектность, суверенитет и невмешательство //Советское государство и право. – 1955. - №2. – С. 78.

держави²⁸⁸. Р.А. Тузмухамедов вважає, що „національний суверенітет представляється як сукупність суверенних прав нації”²⁸⁹.

Подібне розуміння є досить розповсюдженим не лише відносно національного суверенітету, але й стосовно суверенітету держави та народу. Наприклад, Конституція УНР від 09.01.1918 у статтях 2 та 3 проголосила: „Суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цеб-то громадянам УНР всім разом. Це своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори України”²⁹⁰.

Зрозуміло, що під „суверенним правом” в цьому документі розуміється суверенітет народу.

На нашу думку, більш обґрунтованою є точка зору тих авторів, які вважають, що суверенітет – це не саме право, а певна властивість держави, народу чи нації, яка є умовою, підставою відповідних прав. Наприклад, Й.Д. Левін переконаний, що „суверенітет не складається з прав; він є підставою прав, відображаючи разом з тим і характер здійснення цих прав”²⁹¹. Р.А. Мюллерсон підкреслює, що „суверенітет – не просто певний обсяг компетенції, який можна ділити з ким-небудь. Це політико-правова якість держави”²⁹².

²⁸⁸ Моджорян Л.А. Понятие суверенитета в международном праве //Советское государство и право. – 1955. - №1. – С. 72.

²⁸⁹ Тузмухамедов Р.А. Национальный суверенитет. – М., Изд-во ИМО. 1963. – С.59.

²⁹⁰ Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917-1920 рр.: В 4т. – Прага, 1921. – Т.2. – С.174.

²⁹¹ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.80.

²⁹² Суверенитет в государственном и международном праве. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» //Советское государство и

Розуміння державного суверенітету як сукупності прав призводить до того, що складається деформоване уявлення про його сутність. Саме ця помилка породила теорії так званого „обмеженого суверенітету” та „розділеного суверенітету”. Виходячи з першої теорії, можна говорити про розширення або звуження державного суверенітету шляхом зміни обсягу прав, притаманних державі. Але суверенітет – це якісна властивість державної влади, а не її права. „Розширення або звуження правомочності держави не спричиняє за собою автоматично змін в характері суверенітету, зокрема його обмеження”²⁹³. Друга теорія намагається примирити протиріччя, що виникають у федеративній державі. Прибічники цієї теорії вважають, що розподіл прав та обов’язків (компетенцій) між федеральним центром та суб’єктами федерації означає розділення суверенітету між ними. З цим навряд чи можна погодитись. Як зазначає В.А. Черепанов, „суверенітет — якісна характеристика державної влади, що не зводиться до прав держави... суверенітет як якісна, а не кількісна характеристика, не може бути розділений: він або є, або його нема”²⁹⁴.

Польський юрист А. Клявковські обґрунтовує теоретичне положення, згідно з яким державний суверенітет в міжнародному праві фактично відповідає категорії „правосуб’єктність”. На його думку, „міжнародна правосуб’єктність є рівнозначною суверенітету”²⁹⁵. Ми право. – 1991. - №5. – С. 17.

²⁹³ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – С.92.

²⁹⁴ Черепанов В.А. О суверенности субъекта РФ //Закон и право. – 2003. - №9. – С. 4.

²⁹⁵ Klafkovski A. Prawo międzynarodowe publiczne. Warszawa, 1964. – С.37, 58.

вважаємо, що є всі підстави погодитись з цією думкою автора. Дійсно, існує безпосередній зв'язок між юридичною категорією „правосуб'єктність”, під якою розуміється здатність бути суб'єктом права, та політико-правовою категорією „суверенність”. На це звернули увагу автори монографії „Міжнародна правосуб'єктність (деякі питання теорії)”, які назвали суверенність „основою” правосуб'єктності²⁹⁶. В даній монографії пропонується поділити всіх суб'єктів міжнародного права на дві категорії: 1) суверенних (первинних), правосуб'єктність яких є фактичною, та 2) не суверенних (вторинних, похідних), правосуб'єктність яких розглядається як юридична – це стосується, зокрема, різних міжнародних організацій²⁹⁷.

Категорія „суб'єкт” є загальновизнаною науковою категорією. Разом з тим, такі категорії, як „суб'єкт”, „особа”, на відміну, наприклад, від такого поняття, як „людина”, є ідеальними, абстрактними. Людина як соціально-біологічна істота є явищем реальної дійсності, породжена природою, а категорія „особа” – це, так би мовити, „істота”, породжена законом²⁹⁸. Як писав Є.М. Трубецької, „юридичні відносини є взагалі ідеальні відносини між особами..., це мислимі відносини, а не фізичні; ось чому і суб'єктами правовідносин можуть бути особи ідеальні, мислимі”²⁹⁹. Відомий дореволюційний автор мав на увазі юридичні

²⁹⁶ Международная правосубъективность. (Некоторые вопросы теории). [Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Д.И. Фельдман] – М., „Юрид. лит.”, 1971. – С. 7.

²⁹⁷ Там само : с.6.

²⁹⁸ Лебединец О.Н. Гражданская правосубъектность (сущность, значение, содержание и элементы) //Юрист. – 2003. - №9. – С.3.

²⁹⁹ Трубецькой Е.Н. Энциклопедия права. – СПб.: Издательство «Лань», 1998. – С. 174.

особи, котрі безпосередньо у фізичному світі не спостерігаються. Держава, народ, нація більшою або меншою мірою є також ідеальними утвореннями (особливо це стосується народу та нації, які, на відміну від держави, є інституційно неоформленими соціальними спільнотами), але й вони в сучасних умовах виступають в якості суб'єктів різноманітних правовідносин як у сенсі міжнародних (міждержавних, міжнаціональних) стосунків, так і у внутрішньому праві. Причому рівень правової регламентації їх функціонування та розвитку має тенденцію до зростання.

„Філософський енциклопедичний словник” визначає, що суб'єкт – це „носії предметно-практичної діяльності та пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, спрямованої на об'єкт”³⁰⁰. Отже, головно його характеристику складає саме здатність здійснювати предметно-практичну діяльність, можливість активно впливати на діяльність інших суб'єктів і на процеси, що відбуваються внаслідок цього. Категорія „правосуб'єктність” і відображає передбачену нормами права здатність (можливість) певного суб'єкта бути учасником правовідносин.

Стосовно таких специфічних суб'єктів права, як народ, нація та держава можна сказати, що уособленням їхньої правосуб'єктності є саме суверенітет. Наприклад, положення про правосуб'єктність народу розвивались ще радянською теорією держави і права³⁰¹. Так, на думку

³⁰⁰ Философский энциклопедический словарь. /гл. ред. Л.Ф. Ильичев/– М.: Сов. энцикл., 1983. – С.661.

³⁰¹ Кравчук С.С. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве //Советское государство и право. – 1956. - №10. – С.102.

Б.В. Щетиніна, народ не може не бути суб'єктом державного права, в іншому випадку він не зміг би реалізувати свій суверенітет³⁰².

Говорячи про державу, необхідно зауважити, що традиційно вона розглядається більшою мірою як суб'єкт політичної системи. Підкреслюючи її політичний характер, деякі сучасні російські автори пропонують ввести в науковий обіг категорію „політична суб'єктність” як одну з найбільш важливих характеристик держави, котра визначає її якісні властивості та характер процесів, що в ній відбуваються. Як вважають В.П. Сальніков, С.В. Степашин та А.Г. Хабібулін, дана категорія дозволяє виявити реальну роль держави та її інститутів в політичній системі суспільства, її можливість і здатність справляти дієвий та достатньо ефективний вплив на усю сукупність соціальних процесів. „Саме вона дозволяє визначити політичну „дієздатність” будь-якої держави, її співвідношення з іншими елементами політичної системи будь-якого суспільства”³⁰³. Погоджуючись з даною точкою зору, разом з тим зауважимо, що в умовах розбудови правової, соціально орієнтованої держави необхідно більше уваги приділяти не політичній, а юридичній природі держави та її окремих елементів, хоча, звісна річ, політичні питання є також дуже важливими.

На нашу думку, акцентування юридичної природи суверенітету є нагальною вимогою часу. Такий підхід дозволить уникнути багатьох непорозумінь та ускладнень як в суто теоретичному, так і в

³⁰² Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. – М., „Юрид. лит.”, 1969. – С.50.

³⁰³ Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибулин А.Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. – С.70.

практичному плані. В сучасних наукових дослідженнях вже згадувалося про те, що „серед усіх конституційних принципів принцип суверенітету є найбільш політизованим за своїм характером”³⁰⁴. Це пояснюється не лише особливостями його змісту, але й тим значенням, котре він відіграє в процесі здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави. Якщо розглядати суверенітет в суто політичному плані, то це призведе до його абсолютизації, оскільки політика, як правило, ставить перед собою абсолютні цілі. Політичний діяч, який висуває свою кандидатуру на вибори до Верховної Ради чи претендує на посаду Президента, ставить перед собою абсолютну мету – будь-якою ціною перемогти, обійти своїх конкурентів. Суверенітет в сенсі політики також прагне абсолютної, необмеженої влади. Право ж вводить ці прагнення в цивілізовані, узгоджені з інтересами інших суб’єктів рамки.

Пояснимо це на прикладі. У Конституції України³⁰⁵ проголошено, що людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Чи означає це, що певний громадянин, котрий є конституційно визнаною „найвищою соціальною цінністю”, може ігнорувати інтереси інших осіб для того, щоб задовольнити власні потреби? Звісно, що ні. Кожна окрема людина існує не як відокремлена, абсолютна величина, а як один з елементів єдиного соціального

³⁰⁴ Конончук М.У. Діяльність державної митниці Донбасу по зміцненню національного суверенітету України 1991-1997 рр. (на матеріалах Донецької і Луганської областей). – Автореф. дис. ... канд. істор. наук. – Донецьк, 2000. – С.4.

³⁰⁵ Ст 3 Конституції України від 28 червня 1996 року //Відомості Верховної Ради. – 1996. - №30. – Ст.141.

організму. Це покладає на неї певні обмеження і обов'язки. Відомий український фахівець в галузі теорії права П.М. Рабінович пропонує в зв'язку з цим поряд з положенням про те, що людина є найвищою соціальною цінністю, на конституційному рівні підкреслити, що для людини найвищу соціальну цінність становить суспільство. На його думку, „наведена засада дещо сприяла б попередженню чи послабленню протиставлення людини і суспільства, орієнтувала б на забезпечення справедливого балансу між інтересами індивідуальними та суспільними”³⁰⁶.

Отже, як поведінка кожної людини зумовлена існуванням поруч з нею багатьох учасників суспільних відносин, так само і держава (нація, народ) існує в оточенні інших суб'єктів, наявність яких вимагає дотримання певних правових вимог. Але це не обмежує їхнього суверенітету, а робить його більш об'ємним, правовим.

Ще один важливий висновок, який можна зробити стосовно суверенітету, якщо зв'язати його з категорією „правосуб'єктність”, це висновок про його невідчужуваність. Правосуб'єктність не може бути відібрана або передана іншій особі. Передати, делегувати можна права, а не саму здатність їх мати чи реалізовувати. Якщо особа має здатність мислити, то вона не може передати її іншим суб'єктам. Людину можуть викрасти, зробити заручником, вона може на деякий час втратити можливість реалізовувати свої суб'єктивні права, але від цього не втрачається її правосуб'єктність. В зв'язку з цим досить точним уявляється зауваження М.Б. Садикова про те, що „одна нація може

³⁰⁶ Рабінович П. Природне право: діалектика приватного і публічного //Юридичний вісник України. – 2004. - №12 (20-26 березня). – С. 31.

пригноблювати інші народи, обмежувати їх в правах, гальмувати їхній національний розвиток, але не може при цьому позбавити їх національного суверенітету, що виступає як потенційна можливість політичної, культурної, мовної та іншої самостійності народу...³⁰⁷. Те ж саме стосується і держави. Насильницьке загарбання певної держави або введення певних обмежень відносно неї не позбавляє її суверенітету (в сенсі її правосуб'єктності). Міжнародне право повинне мати відповідні механізми, котрі забезпечують відновлення суверенних прав, що обумовлені правосуб'єктністю держави.

Наші міркування підтверджуються також практикою українського державотворення. Декларацію про державний суверенітет України було прийнято 16 липня 1990 року, а Акт проголошення незалежності України – лише 24 серпня 1991 року. Перший документ закріпив можливість, здатність Української держави самостійно вирішувати всі питання внутрішнього життя та зовнішніх відносин³⁰⁸. Але ця можливість могла бути реалізована по-різному. Україна могла залишитися у складі СРСР, увійти до нового публічно-політичного утворення або створити власну державу. Другий документ закріпив суверенний вибір України – вихід зі складу СРСР та створення незалежної держави³⁰⁹.

³⁰⁷ Садыков М.Б. Единство интернациональных и национальных интересов в Советском многонациональном государстве: (Теорет.-методол. проблемы). – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. – с.45-46.

³⁰⁸ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. //Збірник нормативних актів з конституційного права України. вип..1. – Х., 1997. – С. 64.

³⁰⁹ Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року. //Збірник нормативних актів з конституційного права України. вип..1. – Х.,

Слід також вказати на те, що ми розуміємо під категорією „суверенні права”. Чи співпадають такі юридичні поняття, як „суб’єктивне право” та „суверенне право”? На нашу думку, ці поняття є дуже близькими за змістом, але, разом з тим, вони є цілком самостійними категоріями. Суб’єктивне право – це певна юридично закріплена та гарантована можливість поведінки, що належить тій чи іншій особі. Суб’єктивні права мають всі суб’єкти права. Одне й те ж саме суб’єктивне право може належати одночасно багатьом суб’єктам. Суверенне право – це право верховне, виключне, що належить відповідному суб’єкту і не належить нікому іншому. Наприклад, Конституція України в статті 73 визначає, що питання про зміну території України вирішуються виключно шляхом проведення всеукраїнського референдуму. Отже, це право – змінювати територію України - є суверенним правом українського народу. В той же час, відповідно до ст. 74 Конституції, „референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії”. Таким чином, вирішення вказаних питань відноситься до суверенних прав держави. Держава, як публічно-політична організація громадянського суспільства, має бути наділена спеціальними повноваженнями, які дозволять їй належним чином виконувати покладені на неї функції. Саме тому деякі питання, - наприклад, встановлення та скасування податків, розробка бюджету та контроль за його виконанням, оголошення амністії стосовно певних категорій осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, - є виключним правом держави.

Інколи деякі права, схожі на суверенні, можуть належати іншим суб'єктам (наприклад, право нормотворчості), але відповідний суб'єкт (в нашому випадку – держава) має верховне право створювати загальнообов'язкові правила поведінки та скасовувати правові норми, що були створені іншими суб'єктами.

Таким чином, можна зробити висновок, що поняття „суб'єктивне право” значно ширше за поняття „суверенне право” – кожне суверенне право є суб'єктивним, але не кожне суб'єктивне право є суверенним.

Стосовно держави слід зазначити, що для характеристики її статусу поряд з поняттям „суверенні права” останнім часом досить часто вживається також поняття „юрисдикція”. Наприклад, стаття 56 Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року³¹⁰ закріплює наступні положення: „Прибережна держава у винятковій економічній зоні має: а) суверенні права в цілях розвідки, розробки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих, у водах, що покривають морське дно, на морському дні і в його надрах, а також з метою управління цими ресурсами, і відносно інших видів діяльності по економічній розвідці і розробці вказаної зони, таких як виробництво енергії шляхом використання води, течій і вітру; б) юрисдикцію, передбачену у відповідних положеннях даної Конвенції, у відношенні: і) створення і використання штучних островів, установок і споруд;

³¹⁰ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года. //Действующее международное право: В 3-х томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том 1. – М., 1999. – С. 772-775.

ii) морських наукових досліджень; iii) захисту і збереження морського середовища.” Подібні положення містяться також і в статті 4 Закону України „Про виключну (морську) економічну зону України” від 16.05.1995 р.³¹¹. В даних статтях поняття „суверенні права” і „юрисдикція” вживаються окремо, що надає можливість вважати дані терміни такими, що не співпадають за своїм змістом. Але подальший аналіз першого вказаного документу спричиняє більше запитань, ніж відповідей. Так, стаття 245 Конвенції „Морські наукові дослідження в територіальному морі” визначає, що „прибережні держави задля здійснення свого суверенітету мають виняткове право регулювати, дозволяти і проводити морські наукові дослідження в своєму територіальному морі. Морські наукові дослідження в територіальному морі проводяться тільки з безумовно вираженої згоди прибережної держави і на встановлених нею умовах”. Наступна ж, 246 стаття, що має назву „Морські наукові дослідження у винятковій економічній зоні і на континентальному шельфі” містить наступне положення: „Прибережні держави задля здійснення своєї юрисдикції мають право регулювати, дозволяти і проводити морські наукові дослідження в своїй винятковій економічній зоні і на своєму континентальному шельфі відповідно до тих положень даної Конвенції, що стосуються цього”. Як ми бачимо, тепер термін „юрисдикція” має те ж саме значення, що і „суверенітет”.

³¹¹ Закон України „Про виключну (морську) економічну зону України” //Відомості Верховної Ради. — 1995. — № 21. — Ст. 152.

В зв'язку з цим вважаємо, що в рамках нашого наукового дослідження доречно приділити деяку увагу аналізу категорії „юрисдикція”.

Під «юрисдикцією» зазвичай розуміють компетентність відповідних органів, посадових осіб розглядати юридично значущі справи і приймати по них юридично обов'язкові рішення, тобто вирішувати такі справи. Традиційно склалося так, що в суспільній свідомості термін «юрисдикція» найчастіше ототожнюється з кримінальним судочинством, із судовою підвідомчістю кримінальних справ або підсудністю³¹².

Юридичні словники, видані за часів СРСР, під «юрисдикцією» розуміють установлену законом (чи іншим нормативним актом) сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення, тобто оцінювати дії фізичної особи або іншого суб'єкта права з точки зору їхньої правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників³¹³.

Отже, на певному етапі розвитку юридичної науки поняття юрисдикції вийшло за межі кримінально-судочинних трактувань і поширилось на інші правові сфери, в яких вирішують правові спори. Перш за все, це сфера адміністративно-деліктного права.

Подальший розвиток уявлень щодо поняття «юрисдикція» повинен пов'язуватись із законодавством України після 1990 року. Саме

³¹² Колпаков В. Адміністративна юрисдикція: парадигма поняття //Юридична Україна. – 2003. - №7. – С. 32.

³¹³ Юридический энциклопедический словарь. Гл. ред. А.Я. Сухарев — М.: Сов. энциклопедия, 1984. – С.414.

воно дає підстави для наповнення терміну «юрисдикція» ширшим змістом і розуміння його як юридично оформленого права уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо встановлених об'єктів, структур, сфер.

У такому розумінні цей термін використано, наприклад, у Постанові Верховної Ради Української РСР „Про перехід у юрисдикцію Української РСР державних підприємств і організацій союзного підпорядкування, розташованих на території республіки” від 06.06.1991 р. № 1165-ХП³¹⁴.

Аналогічний зміст термін «юрисдикція» має і в Законі України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. Стаття 1 зазначеного Закону встановлює, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини³¹⁵.

Якщо ми повернемося до вже згадуваного Закону „Про виключну (морську) економічну зону України”, то побачимо, що термін „юрисдикція” вживається в ньому у значенні „виключне право”. Так, стаття 10 проголошує, що „Україна у своїй виключній (морській) економічній зоні має виключне право створювати, а також дозволяти і

³¹⁴ Постанова Верховної Ради Української РСР «Про перехід у юрисдикцію Української РСР державних підприємств і організацій союзного підпорядкування, розташованих на території республіки» від 06.06.1991 р. № 1165-ХП //Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 27. — Ст.318.

³¹⁵ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» //Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 20. — Ст. 99.

регулювати спорудження, експлуатацію та використання штучних островів, установок і споруд для морських наукових досліджень, розвідки та розробки природних ресурсів, а також інших економічних цілей згідно з чинним законодавством України”. У ст. 11 йде вже про юрисдикцію України в даній сфері: „Україна у своїй виключній (морській) економічній зоні має виключну юрисдикцію щодо штучних островів, установок і споруд, у тому числі щодо митних, податкових, санітарних та імміграційних законів і правил, а також законів і правил, що стосуються її безпеки”³¹⁶.

Отже, юрисдикцію можна розуміти:

а) як компетентність судових органів щодо вирішення кримінальних справ;

б) як компетентність судових органів щодо вирішення не тільки кримінальних, а і будь-яких справ;

в) як компетентність будь-яких (включаючи судові) органів (посадових осіб) щодо вирішення спорів про право;

г) як юридичне оформлене право уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо встановлених об'єктів, структур, сфер.

Співвідношення вищезазначених трактувань полягає у тому, що вони розташовані за принципом «від окремого до загального». Кожна попередня є часткою наступної, а остання поглинає всі інші³¹⁷.

³¹⁶ Закон України „Про виключну (морську) економічну зону України” //Відомості Верховної Ради. — 1995. — № 21. — Ст. 152.

³¹⁷ Колпаков В. Адміністративна юрисдикція: парадигма поняття //Юридична Україна. — 2003. - №7. — С. 32-33.

Аналіз діючого законодавства України дозволяє зробити висновок відносно того, що, використовуючи поняття „юрисдикція”, законодавець фактично має на увазі суверенні права держави.

Виходячи з усього вищесказаного, ми констатуємо, що суверенітет – це не сукупність суверенних прав нації, народу чи держави. Він скоріше є здатністю мати ці права, умовою їх набуття. Положення про те, що суверенітет є умовою, підставою відповідних прав, конкретизується та набуває правового вигляду за умов встановлення безпосереднього зв’язку між юридичною категорією „правосуб’єктність” та політико-юридичною категорією „суверенітет”.

Суверенні ж права – це права виключні, такі, що належать відповідному суб’єкту і не належать нікому іншому. Інколи суверенні права можуть делегуватися іншим суб’єктам, але той, хто їх делегує (суверен), має верховенство відносно даних прав, він має право скасовувати рішення всіх інших суб’єктів в даній сфері.

В сучасному українському законодавстві та у міжнародних документах поряд з категорією „суверенні права держави” досить часто використовується категорія „юрисдикція”, яка, на нашу думку, фактично відповідає першій.

2.2 СУВЕРЕННІ ПРАВА НАРОДУ

Розглядаючи суверенні права, необхідно починати з народу, оскільки, згідно зі статтею 5 Конституції України, „носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. Таким чином, український народ є єдиним джерелом влади, але не єдиним носієм суверенітету. Поряд з народом, суверенітет притаманний також державі та нації.

Як відомо, доктрина народного суверенітету виникла у Франції завдяки зусиллям Ж.-Ж. Руссо. Його ідеї багато в чому були покладені в основу французької Конституції 1793 року. Згідно з цією Конституцією, реалізація народного суверенітету передбачалась, по-перше, шляхом безпосереднього обрання народних представників (ст. 8); по-друге, за допомогою доручень вибірникам обирати органи управління, громадських третейських посередників та суддів (ст. 9); по третє, народним обговоренням та ухваленням законів (ст. 10)³¹⁸.

Конституційні положення щодо прийняття законів були витримані у повній відповідності духу „Суспільного договору” Руссо. У відповідності з ними, закони не видаються Законодавчим корпусом, а лише пропонуються ним, після чого у вигляді законопроектів розсилаються по всім общинам республіки. Коли під час обговорення Конституції деякі депутати висловили думку про те, що, можливо,

³¹⁸ Сборник документов по истории Нового времени. Буржуазные революции XVII-XVIII вв.: [Учеб. пособие для вузов по спец. „История” подр ед. В.Г. Сироткина]. - М.; Высш. шк., 1990. – С.250.

достатньо представляти народів лише закони конституційні, а стосовно інших законів чекати на його протести, доповідач конституційної комісії Конвенту Еро де Сешель відповів: „Було б образою народу розчленовувати різні акти суверенітету”³¹⁹.

Отже, з самого початку суверенні права народу зводились до виборчого права, права доручення певним особам виконувати ті чи інші функції та права законотворчості.

З часом цей перелік було доповнено іншими правами. Наприклад, ч.3 ст. 5 Конституції України визначає, що „право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами”. Це конституційне положення висвітлює ще одне дуже важливе виключне (суверенне) право народу – право визначати і змінювати конституційний лад.

На нашу думку, це право є конкретизацією вказаного вище права народу на законотворчість. Ми вважаємо (і це повністю підтверджено практикою), що народ не може ефективно, на постійній основі виконувати законотворчі функції. Значно ефективнішою в плані видання законів є діяльність спеціально уповноваженого на це державного органу – парламенту, котрий має можливість займатися цією діяльністю більш-менш професійно та на постійній основі. Тому право законотворчості слід віднести до суверенних прав держави. Але визначати основні засади суспільного життя, структуру державного механізму та основні принципи його функціонування повинен сам

³¹⁹ Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. – М.: Наука, 1996. – С.61.

народ, оскільки саме він делегує всі інші повноваження (в тому числі – законотворчі) державним органам. Дана точка зору підтверджується Рішенням Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України), де, серед іншого, сказано: „Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу (преамбула Конституції України), який відповідно до статті 5 Конституції України має виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Це право не може бути узурповано державою, її органами або посадовими особами (там же). Отже, прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватись всеукраїнським референдумом”³²⁰.

На нашу думку, задля реального забезпечення реалізації суверенітету народу необхідно, щоб Конституція та деякі інші конституційні закони (наприклад, закони про вибори народних депутатів та президента) перед їх підписанням Президентом України

³²⁰ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. – 1997-2001 /Відповідальний редактор канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. - К.: Юрінком Інтер, 2001.-Кн.1.– С. 32.

виносились на всенародне обговорення, оскільки народ самостійно повинен визначати базові підвалини свого політико-правового існування. Перш ніж народні депутати або президент почнуть виконувати свої обов'язки, народ повинен підтвердити, що саме ці (передбачені Конституцією) повноваження він делегує своїм представникам, що саме таким (як це визначено в Законі про вибори) повинен бути механізм формування вищих державних органів.

Участь народу у референдумах є однією з визначальних умов його існування і розвитку як єдиного цілого. Як писав Ренан у 1882 році, люди повинні мати волю жити разом, тобто досягти якоїсь величі і продовжувати її плекати, що є суттєвою умовою для народу. Інакше кажучи, народ повинен постійно приймати рішення, виходити на референдум, тобто – це є перші кроки формування громад, суспільства. Бажання жити разом, вважав він, - єдиний критерій, який треба мати на увазі³²¹.

На нашу думку, участь народу у референдумах є необхідною ще і з цієї точки зору, що один суб'єкт може делегувати іншому суб'єктові лише те право, яке він сам має. Отже, якщо народ не буде мати права нормотворчості, то він не зможе делегувати дане право державним органам.

В деяких країнах реалізація суверенітету народу забезпечується правом народного вето на закони, прийняті парламентом. Набуття чинності такого закону призупиняється до закінчення строку, протягом якого громадяни мають право вимагати проведення референдуму. Якщо

³²¹ Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.12.

така вимога не висунута, або якщо громадяни, проголосувавши на референдумі, не висловились проти закону, то останній може набути чинності. Такий порядок існує у Швейцарії, де громадянам надається 90-денний строк для того, щоб шляхом свого вето протистояти введенню будь-якого закону³²².

Отже, народ має виключне право визначати та змінювати конституційний лад. Необхідно в цьому зв'язку визначитись з тим, що слід розуміти під поняттям „конституційний лад”. Аналіз тексту Конституції України дозволяє зробити висновок, що до конституційного ладу входять далеко не всі конституційні положення. Так, статтею 17 Конституції забороняється використання збройних сил України для „обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу”. З'єднувальний сполучник „або” свідчить про те, що положення про права і свободи громадян законодавець не вважає частиною конституційного ладу. Аналогічний висновок можна зробити з аналізу статті 37 Конституції: „Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються”. Як ми можемо бачити, при переліченні дій, заборонених політичним партіям та громадським

³²² Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристъ, 2002. – С.57.

організаціям, дії, що спрямовані на зміну конституційного ладу, розглядаються в одному ряду та нарівні з іншими переліченими в статті діями.

Вирішальне значення для чіткого розуміння поняття „конституційний лад” має стаття 156 Конституції України. Дана стаття визначає порядок внесення змін до розділів I (Загальні засади), III (Вибори. Референдум) та XIII (Внесення змін до Конституції України) Основного Закону. Серед іншого, в ній йдеться про те, що законопроекти про внесення змін в указані вище розділи потребують обов’язкового проведення народного референдуму, як завершального етапу тривалого конституційного процесу. Таким чином, конституційний лад являє собою сукупність найбільш стабільних конституційних принципів та основних засад, положень Конституції щодо проведення виборів та референдумів в Україні, а також норм щодо порядку внесення змін до Конституції³²³. Основними елементами конституційного ладу, на нашу думку, слід вважати форму державного правління, форму державного устрою та форму державного (політичного) режиму.

Важливим є питання стосовно того, якими засобами народ може реалізовувати своє право визначати і змінювати конституційний лад. У зв’язку з цим потребує дослідження право народу на повстання, під гаслом якого, як відомо, відбувалися буржуазні революції. Ідеологи і

³²³ Конституція України: Науково-практичний коментар /В.Б. Авер’янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Харків: Видавництво „Право”; К.: Концерн „Видавничий дім „Ін Юре”, 2003. – С.31.

законодавці прогресивної буржуазії, що підіймалася до влади, вважали тоді одним з головних проявів державності суверенного народу (спираючись на природне право і відкидаючи позитивне право) право народу на повстання проти узурпатора. Це було необхідне для обґрунтування боротьби буржуазії за владу проти феодалізму. Американська декларація незалежності, видана в розпал війни за незалежність супроти англійського короля Георга III, встановлювала, що «коли яка-небудь форма правління стає згубною для цієї мети (тобто забезпечення прав громадян), то народ має право змінити або знищити її і встановити новий уряд». Якобінська конституція заявляла: «Хай буде кожному особу, яка узурпує суверенітет, піддано смерті вільними людьми — коли уряд порушує права народу, повстання є для народу і для кожної частини народу самим священним з прав і самим незаперечним з обов'язків».

Це право на повстання мало двоякий сенс. З одного боку, могло йтися про відновлення прав суверена, порушених тираном або завойовником. З другого боку, — і в цьому полягав найістотніший і самий революційний момент цієї доктрини — в цьому праві на повстання суверенність народу як вимога природного права, тобто як право на суверенітет, виступає проти юридичного суверенітету абсолютного монарха, котрий оголошувався узурпатором природного права³²⁴.

Строго кажучи, право на повстання не є витвором виключно буржуазних теоретиків. Ще у 829 році Пармський собор визначив, що

³²⁴ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.67.

король, котрий управляє народом без благочестя, справедливості та милосердя, є тираном. Як відомо, Ф. Аквінський також підтримував цю європейську за своїм походженням політичну ідею, хоча питання про процедуру засудження поганого короля середньовічною церквою серйозно не піднімався. Як пишуть дослідники, відлучення, інтердикти і позбавлення влади траплялися, але лише Іоанн Солсберійській першим наважився проповідувати тираноббивство³²⁵.

Один з теоретиків природного права Гуго Гроцій взагалі негативно ставився до права народу на повстання: „Так як державу встановлено для забезпечення суспільного спокою, то їй належить деяке верховне право над нами та нашим надбанням, оскільки це необхідно для здійснення державних цілей. Тому держава може накласти заборону на це всезагальне право опору задля збереження суспільного миру та державного порядку”³²⁶. В іншому місці він говорить, що „не можна чинити опір носіям верховної влади, не скоюючи при цьому правопорушення”³²⁷. Разом з тим, він вказує на деякі виключення, коли дозволяється йти проти волі правителя, а при необхідності навіть карати його смертю:

якщо правитель, який с самого початку отримав владу від народу, порушив закон або скоїв злочин проти закону або держави;

якщо цар зречеться від влади або ж явно покине правління;

³²⁵ Ле-Гофф Ж. Цивілізація середньовічного Запада. – М.: Прогресс, 1992. – С. 255.

³²⁶ Гроцій, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – с.159.

³²⁷ Там само: с. 171.

якщо цар відчужує царство або підкоряє його іншому, зрікаючись тим самим від царства;

якщо цар замислює загибель всього народу;

якщо верховна влада розподілена між царем і народом (сенатом), і цар втручається в питання, що не належать до його компетенції;

якщо в акті про вручення влади згадується про те, що в певних випадках королю можна чинити опір³²⁸.

Загалом юридична думка дуже неоднозначно оцінює право народу на повстання. Так, американський теоретик Уиллоубі вказує, що народ при будь-якій спробі революційного виступу проти влади „ставить себе поза державою”. „Якою б не була правильною поведінка (мас) з моральної точки зору, але з юридичної точки зору вони діють не як політичне тіло, а як натовп. Це не може бути актом суверенітету”³²⁹. З ним не погоджується радянський вчений Й.Д. Левін. На його думку, суверенітет віддзеркалює в собі діалектику суспільного життя, пануючу в ньому боротьбу протилежностей, боротьбу старого і нового. Існуючому політичному і юридичному суверенітету може протиставити право на суверенітет іншого класу, що підіймається. „Це право не юридичне. Воно не зафіксовано і не може бути відразу зафіксовано юридично до тих пір, поки воно не реалізовано. Ця морально-політична вимога, протиставлена існуючому закону, але його правомірність визначається законами розвитку самого суспільства. В 1917г. робітники і селяни Росії під керівництвом робочого класу і його партії

³²⁸ Гроций, Гуго. Вказане видання: с. 171.

³²⁹ Willoughby. The fundamental concepts of public law. 1924. – P. 41.

протиставили своє право на суверенітет існуючому порядку і затвердили свій суверенітет у формі радянської держави. Таким чином, це морально-політичне право стає також і юридичним в ході звитязної революції, в результаті якої нова влада створює нову законність, новий порядок, який є революційним порядком. Тільки таким шляхом відбувається перехід суверенітету від одного класового носія до іншого³³⁰.

На думку В.В. Речицького, слід розрізнити революцію та демократичне повстання. Порівняно з революціями, демократичні повстання є більш раціональними. Їх цілі зазвичай усвідомлюються заздалегідь, а жертви є прийнятними. Насильство у повстаннях застосовується лише по відношенню до озброєного ворога і майже ніколи не стає масовим. До демократичних повстань слід віднести „Бостонське чаювання”, „Славетну революцію” 1688-1689 рр. В Англії, „оксамитові революції” в країнах Східної Європи та повалення влади ГКЧП у 1991 р. в Росії³³¹.

Право на демократичне повстання є доказом пріоритету громадянської свободи перед державною стабільністю. В цілому наявність в тій чи іншій конституції права народу на повстання свідчить про наявність розвинутого громадянського суспільства.

Сьогодні інститут демократичного повстання є універсальним елементом конституційної культури. Демократичне повстання прямо передбачене у ст. 20 Конституції Німеччини 1949 року, яка вказує, що

³³⁰ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.69-70.

³³¹ Речицкий В.В. Эссе о политике. – Харьков: Фолио, 1998. – С.26-27.

німці мають право чинити опір будь-кому, хто осмілиться посягнути на їхній демократичний лад, якщо інші засоби при цьому не зможуть бути використані³³². У статті 120 Конституції Греції додержання Конституції ввіряється патріотизму греків, правомочних та зобов'язаних чинити будь-який опір спробам скасувати їх Конституцію насильницькими засобами³³³. У статті 23 Конституції Чехії 1992 року йдеться, що громадяни мають право на опір посяганням на демократичні принципи прав людини та основних свобод, якщо діяльність конституційних органів або активне застосування правових норм стане у країні неможливим³³⁴. Конституція Словаччини 1991 року в статті 32 закріплює аналогічне положення: „Якщо діяльність конституційних органів або застосування правових норм стає неможливим, то кожен громадянин має право чинити опір всім, хто буде посягати на демократичне функціонування прав людини і основних свобод, викладених в цій Конституції”³³⁵. Опір насильницьким змінам демократичного ладу є конституційним правом громадян Естонії (ст. 54 Конституції Естонії 1992 р.) та Литви (ст. 3 Конституції Литви 1992 р.)³³⁶.

³³² Конституции буржуазных государств: [Учеб. пособие для вузов по спец. „Правоведение”. Сборник /Сост. В.В.Маклаков]. – М.: Юрид. лит., 1982. – С.178.

³³³ Там само: с.406.

³³⁴ Конституції нових держав Європи та Азії. – Київ: УПФ, 1996. – С. 516.

³³⁵ Там само: с. 454.

³³⁶ Новые Конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. /Межпарламент ассамблея СНГ, Центр публич. права; [Сост.: Ю.А. Дмитриев, Н.А. Михалева]. – 2-е изд. - М.: Манускрипт, 1997. – С.613.

Конституція України не передбачає права народу на повстання, хоча в деяких випадках (наприклад, за умов узурпації влади в державі) необхідність опору могла би виникнути. У відповідності з ч.4 ст. 5 Конституції, „Ніхто не може узурпувати державну владу” в Україні. Слово „ніхто” свідчить про необмежене коло тих суб’єктів відносин владарювання, яким така узурпація забороняється. Перш за все, ця заборона адресована державним органам та посадовим особам. Про це говорить ч. 3 ст. 5 Конституції. Конституційний Суд України під узурпацією влади розуміє „привласнення повноти державної влади однією з гілок влади” (Рішення Конституційного Суду України №6-рп / 99 від 24 червня 1999 року – справа про фінансування судів)³³⁷. В той же час, ця заборона спрямована також проти можливих спроб узурпації влади окремими політичними партіями, угрупованнями, течіями, рухами, а також, при певних умовах, окремими особами.

Нажаль, законодавство України не дає чіткої відповіді на те, як народ має право відреагувати у тому випадку, якщо узурпація влади певними політичними силами все ж відбудеться. У відповідності з ч. 5 ст.55 Конституції України, „Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань”. Узурпація влади, безумовно, є протиправним посяганням на ст. 5 Конституції. Отже, громадяни України мають право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свій конституційний лад. Але які ж засоби є не забороненими

³³⁷ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001 /Відповідальний редактор канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн.1. – С.427.

законом? Частково на це запитання дає відповідь ст. 39 Конституції України: „Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування”. Таким чином, озброєне повстання народу в Україні як спосіб боротьби з узурпацією влади діючим законодавством виключається.

Стосовно українського народу, аналіз діючого законодавства дозволяє виділити таке його суверенне право, як право на законні форми протесту, до яких слід віднести збори, мітинги, походи, демонстрації та передбачені ст. 44 Конституції страйки: „Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів”. Конституційний суд України зазначив, що „право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в статті 39 Конституції України, є їх невідчужуваним і непорушним правом, гарантованим Основним Законом України” (Рішення Конституційного Суду України №4-рп / 2001 від 19 квітня 2001 року - справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання)³³⁸.

Разом з тим, вважаємо, що в Україні необхідно більш чітко врегулювати питання, пов'язані з протидією узурпації влади. Одним з варіантів його вирішення є закріплення права народу чинити опір будь-

³³⁸ Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001 /Відповідальний редактор канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн.2. – С.374.

яким спробам привласнення влади та іншим посяганням на конституційний лад України.

Дуже близько до права народу визначати і змінювати конституційний лад наближається вже згадуване його право змінювати територію України. Аналіз тексту статті 73 Основного закону свідчить про те, що тільки народіві України належить це право, оскільки всеукраїнський референдум є інститутом безпосередньої демократії. Конституція України (ст. 69) трактує референдум навіть більш широко – не як інститут, а як одну із форм безпосередньої демократії: „Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії”.

Закріплення права вирішувати територіальні питання виключно за народом є характерним для законодавства і інших країн. Причому, це стосується не лише зовнішніх кордонів, але й розмежування внутрішньої території. Наприклад, Основний закон ФРН визначає, що будь-який перерозподіл федеральної території між землями має бути підтриманий на референдумі³³⁹.

Характеризуючи дане суверенне право народу, слід вказати на його особливість. На відміну від інших суверенних прав народу, які народ може реалізовувати безпосередньо в односторонньому порядку, змінювати державну територію можна тільки за взаємною згодою інших держав (народів), що межують з територією нашої держави. Змінити власну територію можна переважно за рахунок території іншої держави, але територіальний простір кожної держави є цілісним і

³³⁹ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристъ, 2002. – С.187.

недоторканим, як це визначено і у Конституції України стосовно території України (ч.3 ст.2).

В середині ХХ ст. в умовах деколонізації в міжнародному праві утвердився „принцип спадковості” суверенітету. Суть цього принципу полягає в тому, що незалежні держави приймають конкретну територію як даність і відмовляються від насильницького переділу „спадщини”³⁴⁰.

Теоретично змінити власну територію можна також за рахунок нейтрального простору, що не належить жодній державі. Але у міжнародному праві містяться суттєві заборони щодо такого способу розширення власної території. Так, Конвенція ООН з морського права 1982 року, що була ратифікована Верховною Радою 3 червня 1999 року³⁴¹, у статті 89 зазначає: „Ніяка держава не має права претендувати на підкорення якої-небудь частини відкритого моря своєму суверенітету”. Подібна заборона стосується також космічного простору. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об’єднаних Націй, від 24 жовтня 1970 року, у своїй преамбулі містить таке положення: „космічний простір, включаючи Місяць і інші небесні тіла, не підлягає національному привласненню ані

³⁴⁰ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз /За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.601.

³⁴¹ Закон України „Про ратифікацію Конвенції Організації Об’єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об’єднаних Націй з морського права 1982 року //Відомості Верховної Ради. – 1999. - № 31. - Ст.254.

шляхом проголошення суверенітету над ними, ані шляхом їх використання або окупації, ані будь-якими іншими засобами”³⁴².

Ще одне суверенне право Українського народу ми знаходимо у розділі VI Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року: „Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України.” В цьому ж розділі конкретизовано, що саме ми відносимо до національного багатства: „Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян ”. Ці положення були пізніше закріплені і в Конституції (ст.ст. 13, 14), але з деякими змінами. Проаналізувавши зміст даних статей, можна побачити, що Конституція України не згадує про економічний та науково-технічний потенціал як складові національного багатства, а говорить лише про природні ресурси. Зокрема, в статті 14 Конституції сказано, що „Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави”. Але аналіз інших статей Конституції (зокрема, ст. 95) дозволяє зробити висновок, що фінансово-

³⁴² Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года // Действующее международное право. Т. 1.- М.: Московский независимый институт международного права, 1996. - С. 65.

економічні ресурси також охоплюються поняттям „національне багатство”.

Деякі вчені висловлюють і більш широке розуміння змісту національного багатства. Так, С. Мочерний зазначає: „До складу національного багатства, як відомо, входить вся сукупність створених і накопичених в країні працею всього суспільства матеріальних і духовних благ, рівень освіти, виробничий досвід, майстерність і обдарованість населення, а також природні ресурси. Тому при встановленні власності українського народу на національне багатство уповноважені ним органи повинні регулювати розвиток всієї системи продуктивних сил: засобів і предметів праці, робочої сили, науки, форм і методів організації виробництва, що використовуються людьми, сил природи, а також інформації”³⁴³.

Дуже важливим, з нашої точки зору, є збереження об’єктів, котрі відносяться до національного багатства, за народом України. У зв’язку з цим не можна не погодитись з думкою доктора юридичних наук В. Сіренка про націоналізацію базових галузей господарства. Він вважає, що лише тоді, коли прибутки від видобування нафти та газу, від виробництва електроенергії та металу, хімічної та вугільної промисловості, машинобудування, горілки та тютюну будуть поповнювати державний бюджет, а не закордонні рахунки олігархів, можна буде дати селу необхідні кредити і зупинити зростання цін на продукти харчування, знизити тарифи на житлово-комунальні послуги, повернути населенню вклади, забезпечити доступність освіти,

³⁴³ Мочерный С. Сущность и структура экономического суверенитета Украины // Экономика Украины. – 1992. - №11. – С. 4-5.

медицини, гідного відпочинку, культури, науки, усіляких благ цивілізації більшості народу України³⁴⁴.

У міжнародних документах згадується переважно право народів на свої природні ресурси. Наприклад, у статті 4 Азійсько-Тихоокеанської декларації прав індивідів і народів, підписаній в рамках Конференції з питань миру, розвитку і прав людини, що проводилась з 13 по 15 лютого 1988 року у Нью-Делі, йдеться про те, що всі народи „мають право на невід’ємний суверенітет над своїми природними багатствами і ресурсами”³⁴⁵. Під невід’ємним суверенітетом тут, звичайно ж, слід розуміти суверенне право народу.

У Законі України „Про зовнішньоекономічну діяльність”³⁴⁶ серед принципів зовнішньоекономічної діяльності (ст. 2) згадується про принцип суверенітету народу України, який, на думку законодавця, полягає у „виключному праві народу України самостійно та незалежно здійснювати зовнішньоекономічну діяльність на території України, керуючись законами, що діють на території України”. Таким чином, ми знаходимо ще одне суверенне право народу – на зовнішньоекономічну діяльність. Хоча, на нашу думку, це право було б краще віднести до суверенних прав держави. Народ має виключне право на національне

³⁴⁴ Сиренко В. Вопрос созрел: Украина нуждается в национализации базовых отраслей хозяйства (земля, при родные ресурсы, газ, нефть, энергетика, химия, связь, транспорт, машиностроение, металлургия, водка, табак и др.) //Голос Украины. – 2002. - 25 окт. - С. 5.

³⁴⁵ Мартыненко А.П. Право народов в современном международном праве /АН Украины. Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого. – К.: Наук. думка, 1993. – С.149-150.

³⁴⁶ Закон України „Про зовнішньоекономічну діяльність” //Відомості Верховної Ради. – 1991. - №29. - Ст. 377.

багатство, але повноваження по управлінню цим багатством, по забезпеченню його примноження (в тому числі і шляхом здійснення зовнішньоекономічної діяльності) народ делегує державі. Сам народ безпосередньо не може бути суб'єктом зовнішньоекономічних відносин, оскільки він не організований у певну інституціоналізовану структуру (юридичну особу).

Оскільки виникає об'єктивна необхідність делегування певних повноважень офіційним представникам народу, слід підкреслити, що дуже важливим правом в системі суверенних прав народу є право формування складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, котре реалізується шляхом виборів. Участь народу у виборах – це його традиційне право, що притаманне не лише республіканській формі правління, але й посідає важливе місце у механізмі формування державного апарату монархічних країн. Український дослідник проблем народовладдя О.Г. Мурашин вказує, що у регулюванні суспільних відносин акт виборів виконує наступні функції: - важливого інструменту здійснення народного суверенітету (він у сконцентрованому вигляді делегує зібрані в ньому "окремі частинки" народного суверенітету, носієм якого є кожний громадянин, конкретно визначеним суб'єктам для здійснення ними своїх повноважень); - забезпечення легітимності, стабільності, наступності законодавчої влади і органів місцевого самоврядування; - забезпечення принаймні формальної, відправної, початкової основи для ефективного функціонування державного механізму та виборних органів місцевого

самоврядування; - формування, концентрації, вираження громадської думки та формування суб'єктів вираження настроїв суспільства³⁴⁷.

Формування органів держави шляхом всенародного волевиявлення є невід'ємною ознакою демократії. Як вказується у Коментарі до Конституції України, „влада народу є первинною щодо державної влади, а державна влада похідною від влади народу. Саме тому народ може бути суб'єктом влади лише в умовах демократичної держави. У відносинах з державною владою народ виступає у якості виборчого корпусу, тобто усіх громадян України, які мають виборчі права. Шляхом вільних виборів народ України передає державі владу, що йому належить, а остання здійснює її від імені і за участю народу. Вибори створюють первісну легітимацію державної влади, тобто її відповідність суспільним ідеалам. Наступна легітимація забезпечується шляхом періодичної перевірки відповідності суспільній думці результатів діяльності державної влади”³⁴⁸.

Дані міркування підтверджуються положеннями міжнародного публічного права. В Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ від 29 червня 1990 року стверджується, що „воля народу, яка виражається вільно і чесно в ході періодичних та дійсних виборів, є основою влади та законності будь-якого уряду” (п. 6). Вказаний документ визначає передумови здійснення принципу

³⁴⁷ Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі. – Автореф. дис... доктор юрид. наук. – К., 2001. – С.11-12.

³⁴⁸ Конституція України: Науково-практичний коментар /В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Харків: Видавництво „Право”; К.: Концерн „Видавничий дім „Ін Юре”, 2003. – С.28-29.

легітимації влади: проведення вільних виборів із розумною періодичністю, як це встановлено законом (п. 7.1); припущення, щоб усі мандати, принаймні в одній палаті національного законодавчого органу, були об'єктом вільної змагальності кандидатів у ході всенародних виборів (п. 7.2); гарантування дорослим громадянам загального та рівного виборчого права (п. 7.3); забезпечення, щоб голосування проходилося таємно або застосовувалась рівноцінна процедура вільного голосування і щоб підрахунок голосів та повідомлення про нього були чесними, а офіційні результати були обраховані (п. 7.4); забезпечення того, щоб закон та державна політика допускали проведення політичних кампаній в атмосфері свободи та чесності, в якій жодні адміністративні дії, насильство або залякування не утримували б партії та кандидатів від вільного викладення своїх поглядів та оцінок, а також не заважали б виборцям знайомитися з ними та обговорювати їх або голосувати вільно, не побоюючись покарання (п. 7.7)³⁴⁹.

Інститут виборів є настільки важливим, що деякі автори (наприклад, Оріу, Комбетера) обґрунтовували необхідність виділення особливої „виборчої влади”. Право народу вибирати представницькі установи по своїй значущості ставиться ними в один ряд з правами інших державних органів — законодавчого і виконавчого — і вводиться в суворо обмежені конституційні рамки. Народ — це лише «виборчий орган». Права виборчого корпусу обмежуються і вичерпуються обранням своїх представників, бо через розподіл влад цей корпус

³⁴⁹ Шипілов Л. До юридичного розуміння легітимації влади // Вісник Академії правових наук України. — 2003. - №1. — С.192.

володіє тільки «виборчою владою». У всій своїй подальшій діяльності державні органи абсолютно незалежні від народу. Згідно цієї теорії, законодавчі і виконавчі органи не одержують своїх повноважень від народу, бо народ не може нікому передати повноважень, якими він сам не володіє. Володіє ж він, згідно цієї теорії, однією лише «виборчою владою».

Абсолютно виразно проглядаються точки зіткнення цих французьких теорій з ідеями Лабанда та Еллінека, що розглядають народ або виборчий корпус як орган держави, функція якого встановлюється, як і функції інших органів, самою державою. Ця функція, на думку німецьких теоретиків, обмежується лише участю в утворенні парламенту, який юридично є не представником народу, а органом держави. Після закінчення виборів будь-яка юридично значуща участь виборців у формуванні волі і волевиявленню держави припиняється [102, с.89-90].

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що до базових, виключних прав народу, котрі віддзеркалюють його суверенітет, слід віднести:

- право визначати і змінювати конституційний лад;
- право на законні форми протесту;
- право змінювати територію власної держави;
- право на володіння, користування і розпорядження національним багатством;
- право формування складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, згадуване в Законі України „Про зовнішньоекономічну діяльність” праві народу України самостійно та незалежно здійснювати зовнішньоекономічну діяльність, на нашу думку, слід віднести до суверенних прав держави, оскільки народ, як неінституціоналізована спільнота, не може власноруч здійснювати дане право.

2.3 СУВЕРЕННІ ПРАВА НАЦІЇ

Перейдемо тепер до розгляду суверенних прав нації. Відносно цього питання в юридичній науці існують певні розбіжності, спричинені різними підходами авторів до розуміння нації. Як ми вже зазначали, нація може розглядатися з расово-антропологічної та етнокультурної точок зору, з етатистських та етносоціальних позицій тощо. Більш узагальнено можна сказати, що термін „нація” може мати політичне або етнічне забарвлення. Нація в політичному сенсі фактично означає те ж саме, що й народ. З'єднуючою ознакою тут є територія, на якій вона проживає. Нація в етнічному значенні збігається з поняттям „національність”. На перше місце в цьому випадку виходять особистісні зв'язки.

На думку К. Реннера, в умовах багатонаціональних держав проблему національних протиріч можливо вирішити лише шляхом застосування „персонального принципу”, тобто не зв'язуючи націю з відповідною територією. Для цього: 1) приналежність до нації (національність) повинна стати однією з юридичних ознак, що визначають стан особи. Національний стан має закріплюватись внесенням до „національних метричних записів” на підставі „ясно висловленої” або „мовчазної” заяви індивіда про свою національність. З даного національного стану випливають відповідні права та обов'язки особи: а) стосовно власної нації; б) стосовно держави в) стосовно осіб, що належать до інших національностей; 2) нація повинна конституюватися як суб'єкт права. „Національне ціле має стати

юридичною особою, приватно і публічно правовою, діє - та правоздатною, оскільки лише за таких умов нація набуває юридичного існування. Без неї немислиме ніяке матеріальне законодавство, що стосується питань національності³⁵⁰.

Як суб'єкт права, вважає К. Реннер, нація повинна мати наступні верховні права:

право духовно-культурного самовизначення;

речове право і право розпорядження фінансами для захисту своїх інтересів і досягнення своїх цілей;

право над особами, тобто право „розпорядження індивідуумами, що належать до єдиного національного цілого”;

право національного представництва, тобто право доручення певним особам представляти національні інтереси на посадах, які вони займають³⁵¹.

Російський вчений В.С. Нерсесянц демонструє інше бачення цього питання. Він виділяє такі права нації:

право кожної нації на свою територію і середовище існування;

право на рідну мову, культуру і традиції;

право на самовизначення і добровільний вибір відповідної форми державності або іншого типу участі в житті суспільства³⁵².

³⁵⁰ Шпрингер Р. Национальная проблема: (Борьба национальностей в Австрии). – СПб., 1909. – С.111.

³⁵¹ Шпрингер Р. Национальная проблема: (Борьба национальностей в Австрии). – СПб., 1909. – С. 104-106.

³⁵² Демократизация советского общества и государственно-правовые аспекты национальных отношений в СССР (Круглый стол) //Советское государство и право. – 1989. - №2. – С.34.

Як ми бачимо, у визначенні прав нації В.С. Нерсесянцем більшою мірою проявляються політичні мотиви (зокрема, він наполягає на праві вибору форми державності). Він також вважає територію невід'ємною умовою існування нації. Дещо іншу позицію з цього питання займає Ю.В. Бромлей. На його думку, територія є „найважливішою умовою формування етносу, але вже сформований народ не обов'язково зберігає її”³⁵³.

Автори колективної роботи „Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз” звертають увагу на те, що права нації визначаються її національними потребами. Під національними потребами розуміються перш за все об'єктивні потреби нації в визначених умовах, що забезпечують її життя та розвиток: мати потребу етнічної спільноти людей у загальній території, економіці, мові, культурі...³⁵⁴.

На нашу думку, хоча акцентування уваги на зв'язку нації з територією є певною мірою логічним, але не можна погодитись з тим, що наявність власної території є невід'ємною умовою існування нації. Такий підхід дозволяє зробити висновок про те, що відчуження цієї території тягне за собою втрату нацією своєї ідентичності. З цим висновком не можна погодитись хоча б з тієї причини, що нерідко національні спільноти виникають за межами державної території (німецькі поселення в Росії, українські – в Канаді тощо). Крім цього,

³⁵³ Бромлей Ю.В., Подольный Р.Г. Человечество – это народы. – М.: Мысль, 1990. – С.18.

³⁵⁴ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз /За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.411.

історія знає немало прикладів того, що нація, позбавлена державної території, все ж зберегла етнічну єдність. Яскравим прикладом цього є єврейська нація, яка була розсіяна по світу та позбавлена власної території протягом 19 століть, але все ж зберегла свою національну ідентичність.

П.М. Рабінович визначає основні права нації як „певні можливості кожної нації (народу), які необхідні для нормального її існування та розвитку у конкретно-історичних умовах, об'єктивно зумовлені досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними й рівними для всіх націй (народів)”³⁵⁵. Він також розробив досить розгалужену класифікацію основних прав нації, серед яких запропонував розрізняти права нації фізичні, етнічні, культурні, економічні та політичні.

До фізичних прав він відносить право на соціальну безпеку, національний та міжнародний мир, мирне співіснування з іншими націями, народами; право на екологічну безпеку, тобто підтримування довколишнього природного середовища у стані, необхідному для збереження й відтворення здорового генофонду нації; забезпечення життєво необхідного рівня матеріального добробуту нації.

Етнічні права - це, перш за все, права на культивування своєї мови, специфічного духовного менталітету, національних звичаїв і традицій, повної назви нації, яку вона набрала для себе.

³⁵⁵ Рабінович П. М. Загальна теорія права і держави. - Київ, 1994. – С.14.

До економічних прав віднесено, наприклад, право володіти, користуватись і розпоряджатись усіма природними та матеріальними ресурсами на своїй території.

Нарешті, політичними правами є насамперед право на політичне самовизначення, тобто визначення свого державницького статусу або як автономії чи територіально-національного утворення у складі іншої держави, або як держави, що входить до об'єднання декількох держав³⁵⁶.

В міжнародно-правовій науці, як правило, виділяються наступні основні права нації у сфері міжнародних відносин:

- право нації на волевиявлення в будь-якій формі, включаючи право на опір колоніальній політиці метрополії;
- право на міжнародно-правовий захист та отримання допомоги від держав, націй і міжнародних організацій;
- право на офіційні зносини з суверенними державами та націями, що борються;
- право на участь в діяльності міжнародних організацій і конференцій;
- право на участь у створенні норм міжнародного права та на самостійне виконання діючих міжнародно-правових актів³⁵⁷.

³⁵⁶ Рабінович П. М. Загальна теорія права і держави. - Київ, 1994. – С.14-15.

³⁵⁷ Международная правосубъективность. (Некоторые вопросы теории). [Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Д.И. Фельдман] – М., „Юрид. лит.“, 1971. – С.65. Международное право: [Учеб. для вузов по направлению и спец. „юриспруденция“] /Под ред. Г.В. Игнатенко. – 2-у изд., перераб. и доп. – М.: Высш. шк., 1995. – С.74-75.

Якщо з позиції етатистської моделі нація може розглядатися лише як суб'єкт міжнародного права, конституційований в державному утворенні, то з позиції етносоціального підходу нація як соціальна спільнота може виступати у різних формах і як суб'єкт міжнародних, і як суб'єкт внутрішньодержавних правовідносин. Серед прибічників даної точки зору існують принципи розбіжності з приводу необхідного ступеня соціальної організованості нації, який дозволяє їй виступати у якості суб'єкта правовідносин.

Деякі автори дотримуються точки зору, згідно з якою нація є, по суті, категорія не юридична, а політична. Так, наприклад, А.В. Міцкевич пише з цього приводу: „В галузі міжнародного права народ, нація безсумнівно є суб'єктом права нації на самовизначення. Визнання права нації на самовизначення є найважливішою вимогою... демократизму. Галузь міжнародних і федеративних відносин зачіпає глибокі політичні відносини цілих народів, що покладені в основу самого формування держави і внутрішнього права”. Але, разом з тим, на думку А.В. Міцкевича, „народ, класи, нація – це категорії політики, а не права. Вони необхідні в юридичній науці перш за все для визначення сутності, соціально-політичної природи правових категорій, що відображають їх, але не можуть бути поставлені на місце останніх. Що ж стосується сфери вольових відносин, котрі регулюються внутрішнім правом, то тут воля народу повинна отримати свій вираз через визначення організації”³⁵⁸. Таким чином, А.В. Міцкевич, визнаючи, що нація виступає суб'єктом державно-правових відносин, котрі виникають в

³⁵⁸ Міцкевич А.В. Субъекты советского права. – М., Госюриздат, 1962. – С.42.

процесі формування союзної держави, фактично виключає націю зі сфери дії державного права та відносить її до політики на підставі того, що воля нації може бути реалізована через певну організацію, котра і виступає суб'єктом правовідносин.

Така точка зору не виглядає переконливою. Піддавати сумніву правосуб'єктність нації тільки в силу того, що вона приймає участь у правовідносинах не безпосередньо, а через певні політико-правові інститути, є те ж саме, що сумніватися у правосуб'єктності юридичних осіб, в тому числі й держави. Адже і юридичні особи, і держава як такі також не вступають у правові відносини, безпосередньо від їхнього імені виступають певні органи (посадові особи). Більш прийнятною уявляється позиція Б.В. Щетиніна, котрий піддає критиці позицію авторів, які вважають, що народ і нація – категорії політичні, а не правові, і, в силу цього, вони не можуть розглядатися як суб'єкти державного права. На думку вченого, „народ і нація, як носії суверенітету, не можуть не бути суб'єктами державного права. Інакше складно уявити, в яких формах вони можуть реалізувати свій суверенітет”³⁵⁹.

Ю.Г. Судніцин, розглядаючи питання про державно-правове регулювання національних відносин, доходить висновку, що нація може реалізовувати свою правосуб'єктність як у опосередкованій, так і у безпосередній формі³⁶⁰. Уявляється, що в даному випадку визначальне значення має те, чиї інтереси представляють органи, котрі є учасниками

³⁵⁹ Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. – М., „Юрид. лит.” 1969. – С.50.

³⁶⁰ Там само: с.95, 103-104.

правовідносин. Очевидно, говорити про опосередковану участь нації у правовідносинах можна лише в тому випадку, коли відповідні органи виражають її волю, представляють національні інтереси та, відповідно, виступають від імені нації. Причому вираз інтересів конкретної нації повинен бути основною функцією цих органів, тобто вони повинні виникати або створюватися як структури, що виражають національні інтереси та реалізують економічні, політичні і культурні потреби конкретної нації. Тільки в цьому випадку дані органи виступають у правовідносинах як національні.

Підставами виникнення правовідносин при безпосередній участі нації Ю.Г. Судніцин вважає наступні обставини:

вирішення територіальних питань у зв'язку з національним розмежуванням;

вирішення питань про удосконалення державно-правового статусу тієї чи іншої нації³⁶¹.

Даний перелік конкретизується та деталізується Б.В. Щетиніним, на думку якого нації виступають в якості суб'єктів державно-правових відносин в наступних випадках:

при визначенні форм своєї національної державності, тобто при самовизначенні;

при можливій наступній зміні форм національної державності;

при входженні до складу союзної держави;

при вирішенні питання про зміну території республіки;

³⁶¹ Там само: с.102-103.

при обранні депутатів до складу палати, котрі будуть представляти в парламенті інтереси нації та ін.³⁶².

Розглядаючи специфіку участі націй в міжнародному житті, В.Я. Бойцов висловлює думку про те, що „слід розрізняти суспільні відносини, суб'єктами яких виступають безпосередньо нації, і ті суспільні відносини, в якості однієї сторони яких виступають створені націями держави, союзні та автономні республіки...”³⁶³. Обгрунтовуючи можливість безпосередньої реалізації правосуб'єктності нації як соціальної спільноти, В.Я. Бойцов пише, що „вони (нації) не мають чітко вираженого ступеня організаційної оформленості, котра є відмітною ознакою соціальних утворень. Юридичні права соціальних спільнот визначені найбільш загальним чином; сфера їх участі у правовідносинах порівняно вузька, хоча самі правовідносини за їх участю встановлюються у зв'язку з вирішенням найбільш важливих питань, що зачіпають корені інтереси всього народу, тих чи інших націй або окремих колективів трудящих”³⁶⁴. Аналогічної точки зору додержується і В.І. Леушин. На його думку, соціальні спільноти, до яких відноситься і нація, „є суб'єктами права в особливих, передбачених законом випадках... Однак найчастіше соціальні спільноти діють через громадські та державні організації”³⁶⁵.

³⁶² Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. – М., „Юрид. лит.” 1969. – С. 43-45.

³⁶³ Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, Башкирское книжное издательство. 1972. – С.125.

³⁶⁴ Там само: с.81.

³⁶⁵ Теория государства и права /Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова.– М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 2000. – С.361.

Дана точка зору уявляється значною мірою спірною, оскільки складно уявити саму можливість національного суверенітету та обумовленої суверенітетом правосуб'єктності у деякої абстрактної спільності людей, які не мають „чітко вираженого ступеня організаційної оформленості”. Адже виявлення загальної волі вже саме по собі передбачає відповідну організацію, через яку вона може бути реалізована. Як зауважив Л.І. Спіридонов, нації, що розглядаються як не персоніфіковані утворення, дійсно можуть набувати „окремих властивостей правосуб'єктності”. Інколи вони навіть „утворюють і елементи організації, які надають змогу виробляти і формулювати загальну волю (наприклад, в ході референдумів). Однак ступінь їхньої персоніфікації такий, що вони безпосередньо не є суб'єктами юридичних відносин...”³⁶⁶.

Більш правильною виглядає позиція, згідно з якою нації приймають участь у державно-правових відносинах як специфічні колективні суб'єкти, чия суверенна воля реалізується через політичні форми організації. Так, І.Є. Фарбер вважає, що „нації – це соціальні спільноти..., котрі набувають та здійснюють свої права тільки через певні організації”³⁶⁷. На думку С.С. Алексєєва, нації можуть виступати в конкретних правовідносинах шляхом представництва в державних та суспільних організаціях³⁶⁸.

³⁶⁶ Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник. – М.: Б.и., 1995. – С.190.

³⁶⁷ Фарбер И.Е. Государственно-правовые отношения //Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. Саратов, Приволж. кн. изд., 1967. – С.59.

³⁶⁸ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. (Курс лекций). Учеб. пособие. Вып.2. – Свердловск, 1964. – С.84.

Між тим, всі процитовані вище автори упускають з виду ту обставину, що саме поняття „нація” передбачає наявність певної організації. Саме формальною організованістю обумовлена відмінність простої сукупності людей, що характеризуються загальною культурою, мовою та традиціями, від нації як певним чином структурованої соціальної системи, здатної самостійно приймати участь у суспільних відносинах та відстоювати загальні і приватні інтереси. Таким чином, саме ствердження, що нація бере участь у правовідносинах через певні політичні організації, є недостатньо точним. Більш точним нами вбачається формулювання, що відповідає етносоціальної концепції: „нація, організована як певна соціально-політична система, бере участь у правовідносинах”³⁶⁹.

Можна погодитись з висловленою в юридичній літературі думкою про те, що нації визнаються носіями міжнародних прав та обов’язків де-факто, в силу володіння суверенітетом. Суверенітет як основа міжнародної правосуб’єктності робить нації „первинними суб’єктами міжнародного права”, незалежними від інших суб’єктів та будь-якої політичної влади³⁷⁰. Однак слід враховувати ту обставину, що нації можуть приймати участь у міжнародних відносинах лише з питань реалізації права на самовизначення³⁷¹. Право це в свою чергу

³⁶⁹ Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. В 2-х т. М., Госюриздат, 1961 – Т.1. – С.36.

³⁷⁰ Шармазанашвили Г.В., Цикунов А.К. Право народов и наций на свободу и независимость: Критика буржуазных концепций: Учеб. пособие /М-во высш. и сред. спец. образования СССР. – М.: Изд-во У-та дружбы народов, 1987. – С.7.

³⁷¹ Международное право: [Учеб. для вузов по направлению и спец. „юриспруденция”] /Под ред. Г.В. Игнатенко. – 2-у изд., перераб. и доп. –

розглядається в юридичній науці не у вузькому сенсі, як одно з декількох прав, а як комплекс суб'єктивних прав нації. Як зауважила Л.В. Сперанська, право нації на самовизначення та права нації як суб'єкта конкретних правовідносин співвідносяться як ціле та його елементи³⁷².

Положення про те, що право на самовизначення є основним правом нації, підтримується багатьма дослідниками. Так, П.М. Рабінович, характеризує різні права нації, разом з тим зазначає, що право на існування та право на самовизначення належать до «найважливіших, визначальних основних прав нації (народу)»³⁷³. Й. Д. Левін переконаний, що „суверенітет немислимий без права на самовизначення”³⁷⁴.

Отже, аналізуючи суверенні права нації, слід особливу увагу приділити саме цьому її визначальному праву – праву на самовизначення.

Право націй на самовизначення виникло в результаті трансформації національного принципу побудови держав наприкінці XIX — на початку XX ст. Його, не називаючи буквально, фактично визнавали ті науковці, які були прихильниками об'єднання у XIX ст. Італії та Німеччини, поновлення державності Польщі, Чехії, Ірландії

М.: Вышш. шк., 1995. – С.74-75.

³⁷² Сперанская Л.В. Принцип самоопределения наций в международном праве. – М., Госюриздат, 1961. – С.127-132.

³⁷³ Рабінович П. М. Загальна теорія права і держави. – Київ, 1994.– С.15.

³⁷⁴ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.319.

тощо³⁷⁵. В роботах Манчіні, Блюнчлі, Ренана, Грабовського формулюється принцип національності, обґрунтовується догма про доцільність існування за будь-яких умов однопонаціональної держави. Принцип „один народ – одна держава” розглядається як вічна істина. Виникнення даного принципу було пов’язано з поширенням національно-визвольних рухів у Європі та американських колоніях.

Професор П. Манчіні в своїй лекції „Про національність як основу міжнародного права” виходив з положення про те, що національності (етнічні спільноти) за своєю суттю володіють повним суверенітетом і фактично є суб’єктами міжнародного права³⁷⁶. І Блюнчлі відстоював позицію про те, що „кожна нація покликана створити власну державу і має право це зробити, світ повинен бути розподілений на стільки ж держав, на скільки націй розпадається людство”³⁷⁷. Прибічником даної точки зору був також відомий руський юрист А.Д. Градовський. В своєму фундаментальному дослідженні „Національне питання в історії та літературі” він писав: „Кожне національне суспільство, здатне до самостійного історичного життя, має право створювати свою політичну форму, згідно зі своїми прагненнями і потребами”, тобто утворювати „особливу державу”³⁷⁸.

³⁷⁵ Колісник В. Національний суверенітет та право нації на самовизначення //Вісник Академії правових наук України. – 2001. - №1. – С. 33.

³⁷⁶ Mancini P. Della nazionalita come fondamento del diritto delle genti. – Torino, 1851. – С.50.

³⁷⁷ Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. – С.391.

³⁷⁸ Градовский А.Д. Национальный вопрос в истории и литературе /Изд. Д.Е. Кожанчикова. – СПб.: Тип. и лит. А.Траншеля, 1873. – VI. – С.10.

Держава, на його думку, є ніщо інше, як „політико-юридична форма народності”³⁷⁹.

Деякі дослідники вважають, що єдиною рисою, яка характеризує націю, є держава. Наприклад, К. Сілверт пише, що нація визначається як суспільство, в якому держава є соціальний інститут, де максимально задовольняється індивідуальна і групова лояльність. А. Коббен, теж визначаючи націю як політичну спільність, вважає, що це спільність, яка є або бажає бути державою. Він доходить висновку, що самовизначення є процесом, в якому культурна нація стає політичною державою, а політична держава стає культурною нацією³⁸⁰.

Принцип національного самовизначення був чітко виражений американським президентом Вудро Вільсоном більше восьмидесяти років назад: „Кожен народ має право обирати ту форму суверенності, яка є для нього переважною”. Розмірковуючи про самовизначення напередодні завершення Першої світової війни, державний секретар США Р. Лансінг записав у щоденнику: „Ця фраза начинена динамітом. Вона породжує надії, котрі ніколи не будуть реалізовані. Я боюся, що ця фраза буде коштувати багатьох тисяч життів”³⁸¹.

Серед вітчизняних дослідників є також багато прибічників тієї точки зору, що реалізація права на самовизначення нації передбачає перш за все створення національної держави. Кожна нація, яка досягає рівня державної самосвідомості (особливо це стосується окремих її

³⁷⁹ Там само: с.14.

³⁸⁰ Cobben A. The Nation-State and National Self-determination. – N.Y., 1970. – С.110.

³⁸¹ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – С.114.

соціально-елітарних груп), визначається в усвідомленні необхідності державної особистості, намаганні підняти питання про суверенність свого національного „я”. Так, наприклад, в монографії Грушевського М.С. та ін. „Український народ в його минулому та теперішньому часі” (1914 р.) зазначалось, що „в Росії це була епоха Кирило-Мефодіївського братства – кульмінаційний пункт в розвитку політичної і суспільної української свідомості, від нез’ясованих, не втілених народницьких мрій та прекраснодушності першої половини XIX ст. у перехрещенні з дуже визначеною соціально-політичною програмою українського відродження, в якій разом з загальними питаннями політичної і соціальної перебудови Росії, накреслювались спеціально українські постулати автономної України, як рівноправного члена великої слов’янської федерації”³⁸². М. Міхновський так формулював завдання незалежності України з морально-патриотичної точки зору: „Отже, коли справедливо, що кожна нація з огляду на міжнародні відносини хоче виявитись у формі незалежної, самостійної держави; коли справедливо, що тільки держава одноплемінного державного змісту може дати своїм членам нічим не обмежену змогу всестороннього духовного розвитку і осягнення найліпшого матеріального гаразду; коли справедливо, що пишний розцвіт індивідуальності можливий тільки у державі, для якої плекання індивідуальності є метою – тоді стане зовсім зрозумілим, що державна самостійність є головною передумовою існування нації, а державна незалежність є національним ідеалом у сфері

³⁸² Украинский народ в его прошлом и настоящем /Под ред. Ф.К. Волкова и др. – СПб.: Тип. „Общ. Польза”, 1914 – Т.1. [М. Грушевский] – С.21.

міжнаціональних відносин”³⁸³. Автори колективної монографії „Національна держава: національний і наднаціональний виміри” переконані, що „принцип незалежності, вмонтований в поняття „нація”, не може мати практичного значення без виділення її в державу”³⁸⁴.

За радянських часів багато уваги приділялося вирішенню національного питання. Більшовики ще в процесі боротьби за владу скористалися складною політичною ситуацією у країні та запропонували для вирішення національного питання наступне: 1) право націй на самовизначення аж до відокремлення і створення незалежної держави; 2) відмова від національних привілеїв (що означало відмову від великоруської гегемонії); 3) вільний розвиток національної мови, культури, релігії... Ці лозунги обумовили успіх більшовиків, хоча історія показала, що вони були значною мірою популістськими. Сам Ленін у записці, спрямованій С. Шаумяну, писав: „Відокремлення зовсім не є нашим планом. Відокремлення ми зовсім не проповідуємо. Взагалі ми проти відокремлення. Але ми стоїмо за право на відокремлення зважаючи на чорносотенний націоналізм великороса, який так споганив справу національного співжиття, що іноді більше зв'язку вийде після вільного відділення”³⁸⁵.

У подальшому право націй на самовизначення було у Радянському Союзі значно обмежено. Так, за Конституцією СРСР 1936

³⁸³ Міхновський М. Самостійна Україна // Політологічні читання. – 1992. - №2. - С. 281.

³⁸⁴ Національна держава: національний і наднаціональний виміри / За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.24.

³⁸⁵ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – С.73.

року, право на сецесію (тобто вихід з Союзу і утворення власної держави) визнавалося лише за націями, коті були конституційовані в союзні республіки та мали „обмежений” суверенітет (ст. 14, 15, 17). Народності, правосуб’єктність яких реалізовувалася у формі автономних областей, і нації, котрі реалізовували правосуб’єктність у формі автономних республік, не мали юридично закріпленого права на сецесію, без якого політичне самовизначення є нездійсненним. Можливість переходу автономних республік до розряду союзних визначалася не стільки рівнем господарського та культурного розвитку, скільки політичною доцільністю. При цьому враховувались наступні фактори:

- 1) геополітичне розташування, тобто „необхідно, щоб республіка була окраїною, не оточеною зі всіх боків територією СРСР”;
- 2) переважання титульної нації, тобто „необхідно, щоб національність, яка дає радянській республіці своє ім’я, мала у республіці більш-менш компактну більшість”;
- 3) значний чисельний склад, тобто „необхідно, щоб республіка не була надто маленькою в сенсі кількості її населення”³⁸⁶.

Саме право на вихід зі складу СРСР було фікцією, оскільки не існувало механізму реалізації даного права.

Радянський вчений Й.Д. Левін, діяльність якого припадає на початок формування радянської правової системи та на сталінські часи, вважає, що слід розрізняти такі поняття, як юридичне та морально-

³⁸⁶ Сталин И.В. Доклад о проекте Конституции Союза ССР. – Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. [М., Гос. изд. полит. лит.] 1951. – С.38.

політичне право на самовизначення. Він переконаний, що дане право – це, перш за все, морально-політична вимога, тобто норма, обумовлена об'єктивними умовами життя і розвитку сучасного суспільства. Ця вимога відображає певний історичний факт, а саме реальний факт утворення особливих, стійких спільнот людей, спільнот національних, що характеризуються міцними економічними, територіальними, мовними і культурно-психологічними зв'язками. Такі спільноти через вимоги розвитку людського суспільства повинні бути основою утворення держав, повинні стати політичними спільнотами³⁸⁷.

На його думку, неправильно вважати, що право нації на самовизначення з'являється тільки з моменту юридичного визнання такого права за даною нацією. Це справедливо тільки відносно юридичного права на самовизначення. Таке юридичне право на самовизначення існує, якщо воно спирається на міжнародний акт визнання, або якщо воно визнано державою, якій раніше належала дана територія, або якщо дана національна держава вже фактично створена і її органи фактично встановили владу, спираючись на вільно вибрані народом виборні установи. Юридичне право на самовизначення розповсюджується на все населення даної території, тобто включаючи і національні меншини, що живуть на даній території, які нарівні з більшістю беруть участь в плебісциті або в іншій правовій формі волевиявлення населення з питання про долю даної території. Морально-політичне, на відміну від юридичного, право на національне самовизначення може існувати до юридичного визнання, бо це і є право

³⁸⁷ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.258.

на юридичне визнання. Його підставою є об'єктивні умови розвитку суспільства, з яких воно витікає, і обумовлені ним правосвідомість і морально-політична свідомість народів; його суб'єктом є нація, що становить більшість на своїй території (але не національна меншина, що не заселяє якої-небудь компактної території). Автор також вважає, що реалізація права на самовизначення союзних республік полягала в їх вільному входженні до Союзу. Але і після входження в Союз їх політичне і юридичне право на самовизначення зберігається. Юридичне визнання права націй союзних республік на самовизначення якраз і виражається в тому, що вони не тільки мали цю свободу вибору у момент вступу до Союзу, але і зберігають не тільки політично, але і юридично цю свободу вибору і після входження в Союз, зберігають постійно і безперервно, реалізуючи її шляхом продовження входження в Союз³⁸⁸.

Протягом ХХ ст. в результаті реалізації права націй (народів) на самовизначення утворилося багато нових національних держав. Вибух самовизначення десятків етносів послідував за несподіваними і вражаючими процесами, пов'язаними з возз'єднанням Німеччини і утворенням нових держав в результаті розпаду СРСР. Наступні події показали, що можливий розпад навіть самих стабільних суспільств. Якщо в 1914 р. в Європі було 17 держав, в 1922 – 24, то в 2000-м – вже 44 держави³⁸⁹. Останніми роками виникло близько 20 тисяч кілометрів

³⁸⁸ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 262-263, 317.

³⁸⁹ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – С.115.

нових міжнародних кордонів, що за своїми масштабами може дорівнюватися змінам, котрі відбувалися після світових воєн³⁹⁰. Зважаючи на ці процеси, У. Крістофер, котрий займав пост держсекретаря США, попередив Комітет з міжнародних відносин: „Якщо ми не знайдемо способу примусити різні етнічні групи жити в одній країні... то замість теперішніх сотні із гаком держав ми будемо мати 5000 країн”³⁹¹.

Однак тенденція до створення нових держав саме як одного із способів реалізації права на самовизначення залишається незмінною. Причому це є характерним не тільки для посттоталітарних країн з недостатньо розвинутою економікою, а й для країн з високим рівнем життя та добробуту громадян (Велика Британія, Франція, Італія, Іспанія, Канада та ін.)³⁹².

Слід зазначити, що практична реалізація права нації (народу) на самовизначення шляхом створення власної держави стикається з численними проблемами, які надзвичайно складно вирішити, не вторгаючись у сферу прав людини чи не порушуючи при цьому інші права (індивідуальні та колективні). Реалізуючи право на самовизначення шляхом створення власної держави, нація чи народ досить часто залишає чи може залишити поза увагою точку зору

³⁹⁰ Ковальова О.О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С.249.

³⁹¹ Уткін А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – с.127-128.

³⁹² Колісник В. Національний суверенітет та право нації на самовизначення //Вісник Академії правових наук України. – 2001. - №1. – С. 36-37.

представників інших націй, які живуть дисперсно чи компактно в межах тієї ж території і з таким же успіхом можуть вважати цю землю своєю, тобто територією традиційного розселення. Є. Тимофєєв справедливо зазначає: «Як у новій ситуації забезпечити самовизначення нації, якщо на території її проживання мешкає майже стільки ж «іногородців» (термін запозичений з політичного лексикону латвійських парламентарів націоналістичної спрямованості)? Наприклад, у населенні тієї ж Латвії частка нелатишів складає (за переписом 1980 р.) 48%, у тому числі росіян — 36%». Далі він продовжує: «Однак якщо в Балтії відокремлення обґрунтовувалося конкретними правовими актами порівняно з недавнім часом, то що робити, коли необхідність створення власної держави обґрунтовується виключно посиланнями на право націй на самовизначення? Підкреслимо важливу деталь: рішення про самовизначення приймається народом, нацією. Отже, інтереси осіб, що не належать до цієї нації, просто до уваги не беруться — незалежно від їх чисельності. Але ж самовизначення нації може автоматично означати визначення долі майже такої ж кількості людей, а відтак стосовно них буде проявлене насильство. До необхідності застосування насильства ми завжди будемо приходити у разі визнання пріоритету колективних прав, а не особистих. Саме в цьому полягає антидемократизм права націй на самовизначення і його суперечність принципу дотримання і поваги прав людини»³⁹³.

³⁹³ Тимофеев Е.В. Новые аспекты принципа права наций на самоопределение //Московский журнал международного права. – 1993. – № 4. – С. 107.

В розвиток цієї теми слід зазначити, що з 1 вересня 2004 року в Латвії має набути чинності закон, згідно з яким в руських школах 60% уроків будуть проводитись латиською мовою. Це нововведення викликало обурення не тільки батьків, але й вчителів, які хоча і знають латиську мову на побутовому рівні, але не володіють професійною лексикою на рівні, достатньому для викладання³⁹⁴.

Колективні права не повинні ігнорувати прав людини, суперечити їм чи подавляти їх, бо інакше цілі та методи таких спільнот антигуманні та протиправні. Ось чому колективні права не можуть бути вищими за індивідуальні й мають перебувати з ними в гармонії, перевірятися ними на „якість”, та й взагалі, при нормальному розвитку процесів самовизначення народів не повинна виникати проблема ранжування індивідуальних та колективних прав, бо ж цивілізоване розуміння самовизначення народів невід’ємне від принципу непорушності прав людини.

Тому міжнародно-правові норми відображають неподільність колективного права народу на самовизначення і права окремого індивіда, їхню рівнозначність, дають правову основу для їхньої рівноваги. Це впливає із змісту Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, де право народу на самовизначення невід’ємне від здійснення всіх прав індивіда, й правомірність та легітимність здійснення цього колективного права підтверджується або заперечується ставленням народу, що самовизначається, до права кожної людини незалежно від національної належності, релігійних

³⁹⁴ Латвія: без права на родной язык //Событие. – 2004. - №18 (29 апреля-5 мая). – С. 5.

переконань та ін. Звідси – висока роль принципу збереження прав людини. На це наголошується також у Резолюції №637 Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1952 р.: „право народів і націй на самовизначення є передумовою для користування всіма основними правами людини”³⁹⁵.

Деякі дослідники звертають увагу на те, що право на самовизначення суперечить принципу державного суверенітету та територіальної цілісності держав. Однак в літературі висловлені й інші думки з цього приводу. Так, Н. Беліцер вважає, що національне самовизначення прямо не суперечить принципові територіальної цілісності держави. Цей принцип є принципом міждержавних відносин, а право на самовизначення властиве сьогодні не державі, а народові, що хоче стати державою, і реалізується воно не в міждержавних відносинах, а в процесі внутрішнього розвитку багатонаціональної держави. Реалізація права народів (націй) на самовизначення, безумовно, містить певну загрозу територіальній цілісності держави, але ця загроза стає тим більшою, тим реальнішою, чим менше ця держава схильна поважати права людини, права кожного народу, що живе на цій території, в умовах повної свободи, тобто цілком самостійно, без втручання третіх сил визначати свій внутрішній та зовнішній статус³⁹⁶.

³⁹⁵Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз /За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.552.

³⁹⁶ Беліцер Н. В. Сучасні уявлення про право націй на самовизначення у контексті політичного майбутнього посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи //Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-американського Бюро захисту прав людини: Вип. 10. — Київ-Харків, 1994. - С. 41.

Вважаємо, що такий підхід, коли право нації на самовизначення асоціюється перш за все зі створенням власної держави, не може розглядатися як конструктивний за сучасних умов. У світі сьогодні спостерігається дуже хитка стабільність, національні конфлікти у різних регіонах дуже суттєво впливають на внутрішньо - та зовнішньополітичні процеси. Розпад СРСР викликав ланцюгову реакцію у країнах Східної та Центральної Європи. Чечня, Грузія та Вірменія є центрами нестабільності та загрози миру не тільки в регіоні, але й в усьому світі. Цей перелік можна було б продовжувати, але й цього достатньо, щоб дійти висновку про те, що недоцільно сьогодні підтримувати прагнення окремих політичних сил на виділення певної території з-під юрисдикції існуючої держави та створення власної владно-територіальної, суверенної організації. Слід згадати, що сам Вудро Вільсон вважав, що при наявності у певної групи населення повних політичних прав на особисте волевиявлення, „внутрішнього” самовизначення вже достатньо для захисту групової ідентичності і не варто проливати ріки крові заради абсолютного суверенітету³⁹⁷.

Міжнародне співтовариство зараз більш твердо наголошує на необхідності збереження принципу територіальної цілісності. Висуваються пропозиції виключення права на виділення із самого поняття „самовизначення”, яке має різні форми. А самовизначення пов’язується з нормами міжнародного права, включаючи норми, що торкаються саме територіальної цілісності держави.

³⁹⁷ Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – с.117.

Дану точку зору підтримують багато авторів. Так, М.В. Баглай та В.А. Туманов переконані, що право на самовизначення не передбачає створення власної держави, оскільки багатонаціональна держава не може закріплювати „право” на руйнування своєї єдності³⁹⁸. Інший російський вчений Д. Тепс підкреслює, що „національне самовизначення неправомірно ототожнювати з державним суверенітетом. Воно трактується більш глибоко і разом з тим більш гнучко – як вільне самоврядування, більш повна самоорганізація даного етносу в інтересах розвитку своєї самобутності”³⁹⁹.

Ще у середині ХХ століття багатьма підтримувалася думка про те, що недоцільно у сучасних умовах кожній нації створювати власну державу. Наприклад, австрійський соціал-демократ Полак під час Другої світової війни писав у еміграції: „Час малих держав минув, бо їх економічна незалежність стала абсолютно неможливою і відновлення їхнього політичного суверенітету було б кроком назад у історії”⁴⁰⁰. Й.Д. Левін зазначав, що право нації на самовизначення включає не тільки право на створення суверенної держави, але й право на об’єднання з іншими національностями за умов взаємної згоди. „Саме надання нації права на самовизначення ще не означає надання їй державного суверенітету, а лише визнання її права вирішити, чи бажає вона створити суверенну державу, чи не бажає”⁴⁰¹. „Кожна нація суверенна,

³⁹⁸ Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. – М. Изд-во „БЕК”, 1998. – С.445.

³⁹⁹ Тепс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – С.156.

⁴⁰⁰ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.255.

⁴⁰¹ Там само: с.337.

але не кожна нація здійснює свою суверенність шляхом створення суверенної держави⁴⁰². Можна навести у зв'язку з цим думку Е. Геллнера, який вважає, що існують нації, подібні до „сплячих красунь”, які до цього часу не мають держави і не почувують себе обійденими історією⁴⁰³.

Як розуміти принцип самовизначення етносів, націй? Чи треба пов'язувати право нації на самовизначення, включно до створення незалежної держави, на етнічні меншини, що подекуди робиться? Якщо дотримуватися цього підходу, то гіпотетично може з'явитися, скажімо, в Україні, кілька економічно слабких суверенів, що буде яскравою демонстрацією фетишизації цього принципу, доведеного до нового абсурду.

Досвід сучасних країн свідчить, що принцип самовизначення реалізується в найрізноманітніших формах – і у формі регіональної автономії, й у вигляді культурно-національної автономії, і в наданні всім, навіть найбільш не чисельним етнічним групам – етнічним меншинам, реальних можливостей для вільного розвитку. Саме таким чином забезпечуються права людини та права нації, на основі демократії та миру. Інакше першість права нації на самовизначення ставиться під сумнів, територіальна цілісність будь-якої багатонаціональної країни розпадатиметься, а руйнуючому сепаратизму не буде кінця.

⁴⁰² Там само: с.330.

⁴⁰³ Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – с.29.

Дійсно, створення суверенної держави – це не єдина форма реалізації права нації на самовизначення. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами згідно з Статутом ООН від 24 жовтня 1970 р., розкриваючи принцип рівності та самовизначення народів, підкреслює, що «створення суверенної та незалежної держави, вільне приєднання до незалежної держави, об'єднання з нею або встановлення будь-якого іншого політичного статусу народом, що вільно визначається, є способами здійснення цим народом права на самовизначення». Власне кажучи, в цьому документі йдеться про головні форми реалізації права на самовизначення. Однак ні в міжнародно-правових документах, ні в конституційному та поточному законодавстві окремих країн не визначено порядок здійснення цього права, не встановлено відповідний правовий механізм. Залишається незрозумілим, за яких умов можливе створення нацією (народом) суверенної та незалежної держави, а за яких — можна скористатися іншими формами права на самовизначення, що означає «встановлення будь-якого іншого політичного статусу народом, що вільно визначається»?

В літературі висловлена думка про те, що вибір будь-якого іншого політичного статусу в державі може бути у формі створення національно-територіальної або культурної автономії. Національно-територіальна автономія передбачає створення національних адміністративно територіальних одиниць з відповідними органами місцевого самоврядування. Культурно-національна автономія є

доцільною в тих випадках, коли національність, що компактно мешкає, не складає більшості населення того чи іншого регіону, а також у містах. У такій ситуації національно-культурні потреби субетносів забезпечуються через діяльність національних громад (як сукупності національно-культурних товариств, центрів, асоціацій) або ж спеціально обраних органів культурного самоврядування⁴⁰⁴.

Даний розподіл форм реалізації права націй на самовизначення закріплюється в законодавстві окремих країн. Так, в Російській Федерації 17 червня 1996 року було прийнято Федеральний закон „Про національно-культурну автономію”, де, зокрема, говориться про те, що „право на національно-культурну автономію не є правом на національно-культурне самовизначення” (ч.4 ст.4)⁴⁰⁵. В ст. 6 Закону України «Про національні меншини»⁴⁰⁶ закріплене наступне положення: „Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідання своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу

⁴⁰⁴ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз /За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.611.

⁴⁰⁵ Оль П.А., Ромашов Р.А. Нация (генезис понятия и вопросы правосубъектности). – СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. – С.114.

⁴⁰⁶ Закон України „Про національні меншини в Україні” //Відомості Верховної Ради. – 1992. - №36. - Ст.529.

діяльність, що не суперечить чинному законодавству”. Зазначене положення даного закону фактично повторює зміст Декларації прав національностей від 1 листопада 1991 року, яка, хоча і згадує деякі політичні права, але все ж акцентує увагу на розвитку національної мови та культури. Так, ст. 2 Декларації говорить про те, що „Українська держава гарантує всім національностям право на збереження їх традиційного розселення і забезпечує існування національно-адміністративних одиниць, бере на себе обов'язок створювати належні умови для розвитку всіх національних мов і культур”⁴⁰⁷.

На нашу думку, право нації на самовизначення в сучасних умовах слід розглядати переважно у аспекті збереження і розвитку національної культури. На культурну, гуманітарну спрямованість даного права акцентовано увагу й у Рекомендації №5 Всесвітньої конференції щодо політики у сфері культури „Культура і національний суверенітет”, яка проголосила, що „культурна автономія невіддільна від забезпечення в повному обсязі суверенітету, територіальної цілісності й можливостей широкого спілкування з іншими країнами, а відтак, необхідно знищити всі форми ізоляції та колоніального панування, які завдають шкоди національному суверенітетові”⁴⁰⁸. Дана позиція підтримується і Декларацією про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, яку було прийнято у 1992 році

⁴⁰⁷ Декларація прав національностей від 1 листопада 1991 року. //Збірник нормативних актів з конституційного права України. вип.1. – Х., 1997. – С. 139-141.

⁴⁰⁸ Рекомендація №5 Всесвітньої конференції щодо політики у сфері культури „Культура і національний суверенітет”. Україна в міжнародно-правових відносинах, книга 2, Правова охорона культурних цінностей, Київ, Юрінком Інтер, 1997. – С. 64.

на сорок восьмій сесії ООН. Декларація наголошує, що держава охороняє самобутність меншин, заохочує створення умов для такої самобутності, визначає основні права національних або етнічних меншин. До таких основних прав належать: право користування надбаннями своєї культури, право вивчати і використовувати свою мову в приватному і громадському житті, право створювати свої асоціації і підтримувати зв'язки з громадянами інших країн, з якими їх еднають походження, історія, мова, культура, релігія⁴⁰⁹.

Як бачимо, жоден нормативний документ, як національний, так і міжнародний, котрий так чи інакше торкається прав нації, не обминає питання національної мови. Тому ми вважаємо, що поряд з правом на самовизначення до суверенних прав нації слід віднести також право на збереження та розвиток національної мови.

Важко переоцінити значення мови як засобу соціальної комунікації. Як зазначає В.Ю. Данилів, „висловлене і надруковане слово – це могутній засіб спілкування між людьми... За допомогою мови вони висловлюють духовність нації, а саме: естетичні, моральні й інтелектуальні вартості, які еднають прагнення нації до все більших і більших досягнень”⁴¹⁰. Гердер пише: «Геній народу понад усе розкривається у фізіогномічному образі його мови. Завжди є характерним, чого більше в мові – іменників або дієслів, як виражаються особи і часи, як упорядковуються поняття, все це важливо

⁴⁰⁹ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз /За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.566.

⁴¹⁰ Данилів В.Ю. Солідарність і солідаризм. – К.: Видавничий дім „КМ Academia”, 2000. – С.56.

в найдрібніших деталях. У діяльних народів – достаток нахилів, у витонченіших націй – безліч зведених в ранг абстракцій властивостей предметів»⁴¹¹.

Представники лінгвістичної теорії нації доводять, що національні спільноти – це чисто мовні групи, і необхідно переглянути політичні кордони сучасних національних держав у відповідності до розселення мовних груп. Вони відстоюють ідею, що головною ознакою нації є мова, яка повинна бути збережена всіма засобами в майбутньому, бо без неї не може розвиватись нація. Е.Кедурі наводить думку вже згаданого Гердера про те, що людина, яка розмовляє іноземною мовою, живе штучним життям, вона відчужена від спонтанних, інстинктивних джерел своєї особистості. Ця ідея глибоко розроблялася Фіхте, який намагався показати, що присутність іноземних слів у мові може принести велику шкоду, забруднюючи джерело політичної моральності... нація повинна розмовляти своєю рідною мовою, відмовившись від всіляких запозичень, і чим чистіша мова, чим вона природніша, тим вона швидше стає в пригоді самореалізації нації та збільшує свою свободу⁴¹².

У процесі формування націй національні мови, що складаються, витісняють колишні мертві літературні мови. В XVII в. в Московській Русі протопіп Авакум попереджає: «...не позарите просторечию нашему, понеже люблю свой русский природный язык». В

⁴¹¹ Гердер И.Г. Идеи к философии истории человечества./Пер. и примеч. А.В. Михайлова; [АН СССР] – М.: Наука, 1977. – С.239-240.

⁴¹² Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.18-19.

протилежній частині Європи Сервантес нагадує, що «великий Гомер не писав по-латині, він був греком... всі стародавні поети писали тільки мовою, яку вони ввібрали в себе з молоком матері... і якщо так, то б було розумне розповсюдити цей звичай на всі нації, щоб німецькі поети не вважали для себе ганебним писати на своїй мові, рівно як і кастильські і навіть баскські...».

В цьому мовному і літературному русі спостерігається ряд характерних тенденцій, що ріднять його з політичним рухом епохи. В цьому русі виникає ідея права на рідну мову, рідну культуру всіх народів. Підкреслюється вимога народності мови, його зв'язки з розмовною мовою народу. Про це говорив великий чех Гус, ще в XV в. Лютер вимагав «дивитися в рот простої людини», щоб взнати, як треба говорити по-німецьки.

Знаменитий гуманіст Петро Рамус стверджував, що «народ є суверенним сеньйором своєї мови, він володіє ним як алодом і не зобов'язаний визнавати якого-небудь сеньйора».

Але вимога збереження кожною національністю своєї власної мови входить в зіткнення з вимогою національної єдності, а отже, і мовної уніфікації, використання народних діалектів для створення загальнонаціональної мови як знаряддя національної консолідації.

В створенні національної мови чимала роль належить державі, котра має потребу в єдиній офіційній мові, зрозумілій широким верствам населення. Ефективно управляти народом можна лише за умов, що кожне розпорядження влади буде належним чином сприйняте громадянами. „Мова повідомлення – у його семіотичному, а не у

лінгвістичному сенсі – виступає свого роду кодом, котрий повинен містити певні смисли, що адекватно і рівною мірою сприймаються і суб'єктами політичної влади, і усіма об'єктами її впливу. Тому смисл, котрий вкладається суб'єктом влади в текст будь-якого повідомлення, вербальної конструкції – закону, наказу, розпорядження, гасла, ідеологеми – повинен достатньо адекватно сприйматися всією масою підвладного йому населення”⁴¹³. Недаремно саме мова імператорської канцелярії була покладена в основу лютеровського перекладу Біблії, що став нормою національної літературної німецької мови. Ще в XIV ст. англійський парламент ухвалює, щоб справи в судах розбиралися на англійській мові, і вводить цю мову в парламентський побут. У Франції в 1539 р. ордонанс Франциска I у Вілле-Котре вводить обов'язкове використання французької мови в судочинстві і в адміністрації на всій території Франції. Подібну роль у виробленні загальнонаціональної російської мови грала мова московських наказів XVI-XVII ст.

Формування єдиної загальнодержавної мови ніколи не було легким процесом. Це можна простежити на прикладі Франції. Хоча Франція завершила процес свого політичного об'єднання ще в XVI в., але аж до 1789 р. не була реалізована в повному об'ємі задача створення єдиної національної мови. Характерний той факт, що інтенданти нерідко забороняли викладання загальнофранцузької мови в сільських школах, оскільки селяни, що навчилися читати і писати по-французьки, залишали села і йшли в місто — в майстерні, мануфактури, що

⁴¹³ Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибулин А.Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. – С.133.

завдавало збитку поміщикам. Задача завершення національного об'єднання випала на долю французької буржуазної революції, мовна політика якої стала частиною політики буржуазної централізації держави. Ця політика знайшла свій вираз в декларації Барера: «Федералізм і марновірство говорять по-німецьки, контрреволюція говорить по-італійськи, фанатизм говорить по-баскськи. Розіб'ємо ці знаряддя шкоди і помилки. Монархія мала підстави бути подібній вавилонській вежі; в демократії ж залишати громадян не знаючими національної мови, не здатними контролювати владу, означає зраджувати вітчизну. У вільного народу мова повинна бути однією і тією ж для всіх»⁴¹⁴.

Достатньо симптоматичним є те, що алфавіт, будучи не тільки фундаментом всієї національної культури, але й знаковою системою, як правило, піддається зміні в епохи радикальних державних перетворень. Зміна алфавіту, а нерідко й орфографії розглядається державою, її лідерами як складова цілого комплексу всебічних реформ. Так, якщо не враховувати невеликих змін в орфографії російської мови, які було здійснено у 1735, 1738 та 1758 роках, в Росії двічі було здійснено зміну алфавіту – протягом Петровської реформи 1707-1710 років, а також Декретом Раднаркому РСФСР від 10 жовтня 1918 р. „Про введення нової орфографії”. В обох випадках це було викликано не лише практичними потребами у деякому спрощенні письма, але й було свого роду символом змін, котрі відбувалися в державі і суспільстві.

⁴¹⁴ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.249.

Можливо, саме з цієї причини А. Тойнбі наголошував на недостатність мови для визначення поняття „нація”, стверджуючи, що вона не може бути визначальним критерієм нації. Мова, на його думку, не є стала величина, бо політика формує мову таким же чином, як і мова формує політику⁴¹⁵.

Слід підкреслити, що нова орфографія за радянських часів сприймалася як знаковий символ перемоги соціалістичної революції. Тому її введення проводилось дуже жорстко, не передбачалося ніякого перехідного періоду для реалізації запропонованих нововведень. Уже через п'ять днів після обнародування тексту декрету, тобто з 15 жовтня 1918 р., у строгій відповідності вимогам нової орфографії повинні були друкуватися всі урядові видання, газетна та журнальна періодика, книги, документи і ділові папери. Для того, щоб подолати опір приватних видавництв, з типографій було вилучено набірні літери зі скасованими буквами. Навіть ніким не скасований твердий знак з-за своєї схожості з „ять” до 30-х років ХХ століття замінювався апострофом.

Показником того, що мова є невід'ємною складовою ідеологічної боротьби, є той факт, що за старою орфографією майже до наших часів друкувалась вся емігрантська література. Також і відомий академік І. Павлов, який, хоча і залишився в Росії, але не сприйняв революції та її наслідків, до останніх днів свого життя писав у відповідності зі скасованою орфографією⁴¹⁶.

⁴¹⁵ Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.20.

Доля української мови за радянських часів була досить сумною. Хоча формально радянська влада проголошувала вільний розвиток всіх націй та народностей, котрі існували на підвладній території, на практиці поступово вводилися різноманітні обмеження, які ускладнювали розвиток національних мов. Етнічне питання в колишньому СРСР було ігнороване, аби приховати справжні наміри союзної комуністичної верхівки. Ось, наприклад, кілька моментів щодо мовного питання та становища української мови у Радянському Союзі:

1933 рік – припинення українізації за телеграмою Сталіна;

1938 рік – обов'язкове вивчення російської мови в школах національних республік і областей;

1958 рік – Стаття 20 Основ законодавства Союзу РСР про вільний „вибір мови” навчання, крім російської;

1970 рік – наказ про захист дисертацій тільки російською мовою;

1978 рік – посилення вивчення та викладання російської мови і літератури;

1983 рік – Постанова ЦК КПРС про посилене вивчення російської мови, поділ класів в українських школах на 2 групи та підвищення зарплати вчителям російської мови;

1989 рік – Постанова Пленуму ЦК КПРС про „законодавче закріплення російської мови як загальнодержавної”;

⁴¹⁶ Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибулин А.Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. –С.135-136.

1990 рік – „Закон про мови СРСР”, де російській мові надається статус офіційної⁴¹⁷.

Мовне питання у сучасній Україні є не менш складним, ніж це було за радянських часів. Як відомо, в Україні проживають представники більш ніж ста етнічних груп. Вони відрізняються за характером територіального розселення, за кількісною ознакою та за іншими показниками. За першою ознакою національні меншини поділяються на компактно проживаючі і дисперсно проживаючі групи. До перших належать гагаузи, греки, болгары, кримські татари, молдавани, румуни, угорці тощо. Розсіяно на Україні проживають білоруси, євреї, татари, грузини, вірмени, корейці та інші групи. За другою ознакою існують також значні розбіжності. Наприклад, російська меншина налічує 11,34 млн. чол., що дорівнює населенню середньої європейської країни; є також народи, що складають від кількох десятків до кількох сот або тисяч чоловік (дисперсні мікроменшини, до яких можна віднести якутів, бурят, казахів, туркменів, курдів тощо)⁴¹⁸. Це все свідчить про те, що дуже складно одним законом врегулювати права кожної етнічної групи. Українське законодавство, що стосується національних питань, потребує значного вдосконалення. Зокрема, ми вважаємо несправедливим зрівняння прав російськомовного населення, яке складає значну частину народу України, з іншими національними меншинами.

⁴¹⁷ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз / За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.509.

⁴¹⁸ Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз / За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – С.577-578.

Від прав нації як колективного суб'єкта слід відрізнити національні права, котрі слід розглядати як фундаментальні права людини. До таких прав необхідно віднести перш за все право на вільну національну самоідентифікацію та право на захист від дискримінації за національною ознакою⁴¹⁹.

Право на вільну національну самоідентифікацію передбачає можливість кожної людини вільно вибирати національну належність або ж визнавати себе особою без національності. Втім, це не означає, що особа може вибрати будь-яку національність за власним бажанням. Йдеться про те, що відомості про національність вносяться до офіційних документів лише за бажанням особи. Проте це не виключає можливості складання національних кадастрів (реєстрів), в які на добровільній основі може бути внесена та чи інша особа з правом вільного виключення з них згідно з її ініціативою. Подібні кадастри складаються з метою ведення статистичного обліку національних потреб або ж для правозахисної діяльності.

Право на захист від дискримінації за національною ознакою означає, що жодна людина не може бути обмежена в будь-яких правах із причин своєї національної приналежності. Дане право закріплене у статті 24 Конституції України: „Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками”.

⁴¹⁹ Там само: с. 610-611.

Як окрема людина, так і весь народ у випадку дискримінаційних дій до геноциду включно має право на повну та всебічну реабілітацію та ліквідацію наслідків цих дій.

Отже, до найважливіших, визначальних прав нації як особливого суб'єкта національних та міжнародних відносин, на нашу думку, слід віднести перш за все, право нації на самовизначення та право на збереження та розвиток національної мови.

Перше право відображає рівень самостійності нації, її потенційну та фактичну суб'єктність, яку вона може реалізувати як шляхом створення суверенної держави, так і у формі регіональної або культурно-національної автономії. Саме в тому, яким чином намагається реалізувати нація це право, яке місце в цьому процесі займають права і свободи людини, проявляється рівень її політичної і правової зрілості.

Друге право визначає національну самобутність та є основою національної культури, уособленням національного менталітету. Визначення статусу національної мови є також досить важливим політичним питанням, оскільки воно тягне за собою безліч проблем (мова законодавства та діловодства, доступність освіти, реалізація права на отримання достовірної інформації про події та процеси, що відбуваються в державі та світі, відчуття захищеності і причетності окремих націй до державотворення тощо).

2.4 СУВЕРЕННІ ПРАВА ДЕРЖАВИ

Необхідно тепер перейти до розгляду суверенних прав держави, яка, як політична організація громадянського суспільства, покликана віддзеркалювати інтереси нації та народу.

Як державі, так і нації притаманна універсальність інтересів. Але державні інтереси не тотожні національним. Принципові розходження між ними зводяться в основному до таких. По-перше, якщо для нації це природна сукупність інтересів усіх її членів, то цього не можна сказати про державні інтереси. Держава зазвичай служить інтересам окремих груп людей (верств, класів). По-друге, нація є центром усіх інтересів, а держава є засобом їх досягнення, реалізації. Причому звузити обсяг інтересів нації або обмежити масштаби діяльності держави практично неможливо, як неможливо провести між ними розмежувальну лінію. По-третє, державні інтереси, на відміну від національних, є суб'єктивними. Вони залежать насамперед від того чи іншого розуміння та тлумачення інтересів політичних сил, що стоять біля керма влади і які відображають інтереси тих чи інших класів, суспільних груп. Саме тому державні інтереси можуть збігатися, а можуть не збігатися з національними. Досвід історії незаперечно свідчить, що різні суспільні групи і класи можуть по-різному розуміти чи визначати національні інтереси

та їхню перевагу. Більше того, національні інтереси можуть бути як справжніми, так і уявними.

Разом з тим, держава сьогодні – це не просто знаряддя класового панування, це – політичний спосіб існування громадянського суспільства. Отже, держава не може мати якихось особливих інтересів, які б суперечили інтересам народу та нації. Як писав на початку ХХ століття Б.А. Кістяківський, призначення держави полягає у здійсненні солідарних інтересів людей. Держава сама по собі є всеосяжною формою солідарності між людьми. Сутність держави спрямована на відстоювання солідарних інтересів людей⁴²⁰.

В основі державницького інтересу віддзеркалюються найузагальненіші національні потреби всього суспільства, волю якого держава повинна виконувати. Саме вона повинна дбати та піклуватися про те, щоб вищі національно-державні інтереси були якомога активніше втілені в практику реального життя. Держава, будучи системою правозабезпечення, покликана встановлювати межі дозволеного та забороненого, сковувати негідні інстинкти, руйнівні стихії і природі людини та суспільства. Держава, як постійно діюча правотворча система, керуючись гуманістичними ідеалами, не повинна недооцінювати роль національного чинника, а навпаки, долаючи застарілі уявлення про національні, етнонаціональні та міжнаціональні процеси, забезпечити науковий підхід до справді національного,

⁴²⁰ Кістяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое //Вопросы философии. – 1990. - №6. – С. 142.

здійснювати пошуки оптимальних шляхів його поєднання із загальнолюдським, прагнути задовольняти специфічні інтереси і потреби усіх національностей, дбати про їхній політичний і правовий статус. Держава покликана спрямовувати свої функціональні зусилля на забезпечення національної злагоди, справжньої національної єдності.

Держава має майже необмежений нормотворчий та силовий потенціал порівняно з іншими суб'єктами права. Верховенство державної влади проміж інших різновидів соціальної влади надає їй дуже великі можливості. Саме тому суверенні права держави в сучасних умовах, на наш погляд, повинні бути необхідними та достатніми для того, щоб вона належним чином виконувала покладені на неї функції. Вони не повинні бути надмірними, оскільки особливий статус держави надає їй особливі можливості для зловживання з боку окремих політичних сил, які можуть опинитися у влади. Слід пам'ятати про те, що держава є політичною організацією громадянського суспільства, а отже, її права мають вторинний, похідний характер від суверенних прав народу (нації).

На думку В.А. Черепанова, „суверенітет держави означає, що вона володіє деяким мінімумом прав, котрі виражають його верховенство і незалежність (суверенними правами)”⁴²¹. З цим можна погодитись, але за однієї умови – якщо ми не будемо ототожнювати суверенітет держави з її суверенними правами.

⁴²¹ Черепанов В.А. О суверенности субъекта РФ //Закон и право. – 2003. - №9. – С. 4.

Саме таку помилку, на нашу думку, робить автор, коли він далі пише: „При певному їх (тобто суверенних прав) скороченні відбувається якісна зміна - втрата державного суверенітету”⁴²². Як ми вже вказували вище, суверенітет – це не самі права, а специфічна властивість держави, яка є підставою її прав. Якщо держава втратить певну кількість суверенних прав, це не означає, що вона втратила суверенітет, оскільки суверенітет – це не кількісна, а якісна характеристика. Людина, яку (законно чи не законно) обмежили в правах, не втрачає своєї правосуб’єктності, вона може відстоювати свої права, вимагати (якщо обмеження її прав було незаконним) або чекати (якщо обмеження було законним) їх відновлення чи пом’якшення існуючих обмежень. Фізична особа втрачає правосуб’єктність (точніше – її правосуб’єктність припиняється) лише внаслідок її смерті. Так само і держава може втратити свій суверенітет тільки після того, як вона припинить своє існування на історичній арені, але не внаслідок скорочення її суверенних прав.

Стосовно конкретних суверенних прав держави слід зазначити, що їх визначення має довгу історію. Ще Фуکیدід вважав, що справжньою державою є те суспільне ціле, котре має власні закони, суди та посадових осіб. Отже, суверенними правами держави, на його погляд, є законотворчість, правосуддя та формування державного апарату. Аристотель виділяє три сфери управління державою, а саме: нарада про загальні

⁴²² Там само: с. 4.

предмети, турбота про призначення посадових осіб та здійснення правосуддя. До першої він відносить вирішення питань про війну та мир, про укладання та скасування договорів, про видання законів, а також питання про смертну кару, про вигнання, про конфіскацію майна, про лихварство⁴²³.

Боден налічує вісім суверенних прав держави: право законотворчості, право об'являти війну та укласти мир, право призначення вищих посадових осіб, право верховної юрисдикції, право на вірність і покору, право помилування, право карбувати монету та право збирати податки⁴²⁴.

На думку Гроція, наявність законодавства та посадових осіб є настільки важливою умовою існування держави, що дані елементи можуть зберігатися навіть у переможеної внаслідок війни сторони: „Але і в тих випадках, коли вся верховна влада вилучається у переможених, їм можуть бути залишені їхні закони і звичаї, а також посадові особи, котрі вирішують їхні приватні справи та менш важливі публічні справи”⁴²⁵.

Гоббс серед повноважень суверена виділяє такі, як встановлення законів, покарання порушників законів, об'явлення війни та укладення миру, здійснення правосуддя, встановлення

⁴²³ Гроций, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.126.

⁴²⁴ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С.447.

⁴²⁵ Гроций, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – С.742.

законів про власність, створення системи органів, заборона шкідливих вчень, що ведуть до порушення миру⁴²⁶.

Руссо говорить про безумовне право суверенної влади на життя і смерть своїх підданих⁴²⁷.

М.М. Коркунов згадує ще про таке безумовне право держави, як право вимагати від своїх підданих відбування військової повинності⁴²⁸.

Й.Д. Левін вважає, що „повновладдя і незалежність держави проявляються у здійсненні функцій держави і тому передбачають наявність відповідних суверенних прав, котрі юридично забезпечують здійснення даних функцій. Сюди відносяться такі права, як право створення своїх органів влади, право ведення зовнішніх стосунків, право визнаватися воюючою стороною, право законотворення, право суду, право підтримання порядку на своїй території тощо”⁴²⁹. На його думку, зміст суверенних прав держави змінюється у безпосередній залежності від: 1) зміни функцій держави; 2) зміни форм діяльності держави; 3) зміни характеру міжнародних відносин. Дані зміни призводять до того, що деякі права можуть бути викресленими з числа прав держави. Інші права, як в сфері

⁴²⁶ Нерсесянц В.С. Философия права. – М.: Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, - 1997. – С.461.

⁴²⁷ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или Принципы политического права. - М.: Соцэкзиз, 1938. – VIII. – С.175.

⁴²⁸ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С.198.

⁴²⁹ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.81.

міжнародного права, так і в галузі національного права, можуть стати безпредметними або, навпаки, вперше стати реальними. Ці зміни у складі державних прав в свою чергу відображаються і на конкретному здійсненні суверенітету⁴³⁰.

У сучасній літературі до найбільш важливих суверенних прав держави відносять право самостійно приймати власну конституцію, право здійснювати законодавчу діяльність, право територіального верховенства, право створювати власну армію і здійснювати оборону країни, право мати своє громадянство, право на проведення самостійної економічної і соціальної політики, право проводити зовнішню політику, бути суб'єктом міжнародних відносин⁴³¹. Одразу ж зауважимо, що, на нашу думку, яку ми вже висловлювали вище, згадуване тут право прийняття конституції повинно належати народові, а держава має діяти в межах конституційно окреслених повноважень.

О.Ф. Скакун серед суверенних прав держави виділяє наступні: право війни та миру, право видавати закони, право формувати державні органи, право визначати свою атрибутику, право встановлювати податки, право призначати своїх представників в інші держави і міжнародні організації, право вступати до міждержавних союзів та ін.⁴³².

⁴³⁰ Там само: с.82.

⁴³¹ Мочерный С. Сущность и структура экономического суверенитета Украины // Экономика Украины. – 1992. - №11. – С.4.

⁴³² Скакун О.Ф. Теория государства и права. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С.47.

Міжнародні документи визначають суверенні права держави дещо інакше. Це пояснюється, вочевидь, тим, що вони зорієнтовані більшою мірою на зовнішні відносини між державами. Наприклад, у Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі (Гельсінкі, 1975 рік), зокрема, сказано: „Держави-учасники поважатимуть суверенну рівність і своєрідність одна одної, а також всі *права, властиві їх суверенітету і охоплені ним*, до числа яких входить, зокрема, право кожної держави на юридичну рівність, на територіальну цілісність, на свободу і політичну незалежність. Вони також поважатимуть право один одного вільно вибирати і розвивати свої політичні, соціальні, економічні і культурні системи, рівно як і право встановлювати свої закони і адміністративні правила.

В рамках міжнародного права всі держави-учасники мають рівні права і обов'язки. Вони поважатимуть право один одного визначати і здійснювати на свій розсуд їх відносини з іншими державами згідно міжнародному праву і в дусі даної Декларації. Вони вважають, що їх межі можуть змінюватися, відповідно до міжнародного права, мирним шляхом і за домовленістю. Вони мають також право належати або не належати до міжнародних організацій, бути або не бути учасником двосторонніх або багатосторонніх договорів, включаючи право бути або не бути учасником союзних договорів; вони також мають право на нейтралітет”⁴³³.

⁴³³ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 года) //Сборник действующих

Слід згадати також про документ, який хоча і не набув чинності, але є досить цікавим с точки зору досліджуваної нами проблематики. Мається на увазі Договір про Союз Суверенних Держав від 23 липня 1991 року. Даний Договір містить достатньо широке коло повноважень, якими суверенні держави, котрі його уклали (в тому числі і Україна), наділили федеральну владу. Такими повноваженнями є:

- Захист суверенітету і територіальної цілісності Союзу і його суб'єктів; оголошення війни і укладення миру; забезпечення оборони і керівництво Збройними Силами, прикордонними, спеціальними (урядового зв'язку, інженерно-технічними та іншими), внутрішніми, залізничними військами Союзу; організація розробки і виробництва озброєнь і військової техніки.

- Забезпечення державної безпеки Союзу; встановлення режиму і охорона державного кордону, економічної зони, морського і повітряного простору Союзу; керівництво і координація діяльності органів безпеки республік.

- Здійснення зовнішньої політики Союзу і координація зовнішньополітичної діяльності республік; представництво Союзу у відносинах з іноземними державами і міжнародними організаціями; укладення міжнародних договорів Союзу.

- Здійснення зовнішньоекономічної діяльності Союзу і координація зовнішньоекономічної діяльності республік;

договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. – М., 1977. – С. 547-548.

представництво Союзу в міжнародних економічних і фінансових організаціях, укладення зовнішньоекономічних угод Союзу.

- Затвердження і виконання союзного бюджету, здійснення грошової емісії; зберігання золотого запасу, алмазного і валютного фондів Союзу; керівництво космічними дослідженнями; управління повітряним рухом, загальносоюзними системами зв'язку та інформації, геодезії і картографії, метрології, стандартизації, метеорології, управління атомною енергетикою.

- Прийняття Конституції Союзу, внесення до неї змін і доповнень; прийняття законів у рамках повноважень Союзу і встановлення основ законодавства з питань, погоджених з республіками; найвищий конституційний контроль.

- Керівництво діяльністю федеральних правоохоронних органів і координація діяльності правоохоронних органів Союзу і республік по боротьбі із злочинністю⁴³⁴.

Отже, якби вказаний Союз дійсно було створено, він мав би перелічені вище суверенні права.

Для порівняння зазначимо, що, наприклад, Основний закон ФРН до виключної компетенції федерації відносить сфери зовнішніх відносин, оборони, фінансів, громадянства, імміграції, єдиного митного і торговельного простору, транспорту, пошти і телекомунікацій, індустріальної власності⁴³⁵.

⁴³⁴ Договір про Союз Суверенних Держав від 23 липня 1991 року //Голос України. – 1991. - №159 (17 серпня). – С.7.

Для того, щоб держава була здатною належним чином виконувати свою роль у суспільстві, необхідні певні умови. До числа основних, найбільш суттєвих для цього об'єктивних умов слід віднести наступні:

- правові – наявність нормативно-правової системи, яка є легітимізуючою основою для тих чи інших дій держави щодо впливу на всю сукупність суспільних процесів;

- соціальні – соціальна опора в особі або всього населення в цілому, або певних класів, верств, страт, а також можливість підвищення або пониження державою соціального статусу (рангу) індивідів або груп, їх місця у соціальній структурі суспільства, в свого роду „табелі про ранги”;

- економічні – матеріальні цінності, необхідні для забезпечення регулятивного впливу держави – державна казна, державний сектор економіки, родючі землі, корисні копалини та ін.;

- силові – апарат примусу у вигляді спеціальних інститутів та органів, професійно підготовлених для цього людей, а також зброї та інших засобів;

- ідеологічні – наявність певних ідеологем, котрі дозволяють державі обґрунтовувати своє місце у політичній системі та досягати належного ступеня консолідованості суспільства;

⁴³⁵ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристъ, 2002. – С.187.

- інформаційні – інформація, об'єм і якість якої дозволяють здійснювати компетентне керівництво суспільними процесами⁴³⁶.

Тільки в тому випадку, якщо держава володіє всією сукупністю необхідних ресурсів, це дозволяє їй належним чином виконувати своє призначення. Відсутність або недостатність будь-якого з названих ресурсів суттєво знижує можливості держави або навіть робить дану державу нежиттєздатною.

М. Роджерс, розуміючи під ресурсами атрибути, обставини або блага, володіння якими збільшує можливість впливу їх володаря на інших суб'єктів, класифікує їх на інфраресурси та інструментальні ресурси. Під другими він розуміє безпосередні засоби здійснення впливу, а під першими – попередні умови, без яких інструментальні ресурси залишаються незадіяними, тобто атрибути, обставини або блага, які повинні бути в наявності до того і для того, щоб інструментальні ресурси були приведені в дію. Поняття „інфраструктура”, на його думку, дозволяє зрозуміти, чому в різних обставинах суб'єкти владарювання мобілізують або не мобілізують свої інструментальні ресурси⁴³⁷.

⁴³⁶ Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибулин А.Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. – С.73.

⁴³⁷ Осипова Е.В. Власть: отношение или элемент системы //Власть. Очерки современной политической философии Запада. – М.: Наука, 1989. – С.74-75.

В той же час, наявність всіх необхідних ресурсів не означає, що дана держава автоматично наділяється здатністю здійснювати регулятивний вплив на всю повноту різноманітних процесів, що відбуваються у суспільстві. Для цього необхідна наявність і суб'єктивного фактора – прагнення держави в особі його політичних еліт або лідерів реалізовувати свої власні потенції і реально здійснювати активний регулюючий вплив на все, що відбувається у суспільстві.

На нашу думку, суверенні права держави повинні визначатись вказаними вище умовами та ресурсами, котрі дозволяють їй належним чином виконувати свої функції.

До найважливіших суверенних прав держави слід віднести, перш за все, право законотворчості. Сама ідея суверенітету з моменту її виникнення асоціювалась переважно з можливістю держави вільно формулювати власні закони. Являючи собою інституціоналізоване втілення влади, держава відіграє у суспільстві основну регулятивну роль, оскільки саме вона має монополію на встановлення обов'язкових для всіх суб'єктів правовідносин юридичних норм. Для легітимації свого права видавати загальнообов'язкові правила поведінки держава не потребує посилення на будь-який міжнародно-правовий або державно-правовий акт, виданий іншими суб'єктами. Всі інші суб'єкти, як фізичні, так і юридичні особи, соціальні групи здійснюють свою діяльність у тому правовому просторі, яке сформоване державою. Будь-яка, навіть сама незначна легітимна

зміна у правовій системі повинна або виходити від держави, або бути нею затвердженою. Це правило не спрацьовує лише в одному випадку – коли народ на референдумі закладає конституційні підвалини свого існування, обмежуючи державно-владну діяльність базовими принципами та нормами права.

Наступним правом держави є право визначати правовий статус особи (громадянина, іноземця, особи без громадянства) в межах власної юрисдикції. Як підкреслює Ж.-П. Жакке, кожна держава на свій розсуд встановлює коло своїх громадян. „Встановлення порядку набуття громадянства відноситься до дискреційної компетенції кожної держави”⁴³⁸. Більш того, він вважає, що феномен громадянства виходить за рамки існування простого юридичного зв'язку; він зачіпає колективну підсвідомість, яка виражається у почутті приналежності до особливої спільноти, що характеризується колективною самобутністю, поняттям нації⁴³⁹.

Особливістю громадянства як політико-правового феномену є те, що воно не лише є проявом дискреційної влади держави, але й відноситься до основних прав людини. Так, ст. 15 Загальної декларації прав людини 1948 року визначає, що „1. Кожна людина має право на громадянство. 2. Ніхто не може бути довільно позбавлений свого громадянства або права змінити своє

⁴³⁸ Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юрист, 2002. – С.34.

⁴³⁹ Там само: с. 34.

громадянство”⁴⁴⁰. Проте міжнародне право не зобов’язує конкретну державу надавати громадянство будь-якій особі. Питання громадянства належить виключно до юрисдикції держави; воно входить до її „суверенної сфери”. Кожна держава сама визначає статус громадянства⁴⁴¹.

Про суверенний характер права держави визначати особливості статусу громадянина свідчить закріплений у ст. 4 Конституції України принцип єдиного громадянства. Цей принцип деталізовано у ст. 2 Закону „Про громадянство України”, в якій виділено два аспекти даного принципу. По-перше, виключається можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. По-друге, громадянин України, який набув громадянства (підданства) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною визнається лише громадянином України⁴⁴².

До економічних прав держави слід віднести право збору податків, право формування державного бюджету, право державної власності та право на зовнішньоекономічну діяльність.

Для належного виконання своїх функцій держава повинна мати необхідні кошти, котрі дозволять їй утримувати відповідні

⁴⁴⁰ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года //Права человека. Основные международные документы. – М.: Международные отношения, 1989. – С. 138.

⁴⁴¹ Чехович С.Б. Коментар до ст. 4 Конституції України //Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. - №1. – С. 116.

⁴⁴² Закон України „Про громадянство України” //Офіційний вісник України. – 2001. - №9. – Ст.342.

державні органи, реалізовувати програми соціально-економічного, науково-технічного та культурного розвитку, охорони навколишнього середовища, приймати участь у діяльності міжнародних інституцій, допомагати населенню країн, що потерпають від стихійного лиха, епідемій, військових дій, голоду тощо. Все це можливо реалізувати шляхом збору податків зі всіх суб'єктів, що здійснюють підприємницьку діяльність та отримують інші доходи в межах юрисдикції держави.

Право збирання податків традиційно розглядається як монопольне право держави. За словами Гегеля, хоча право власності є священним, але держава має право вимагати, щоб кожен віддавав їй частину своєї власності, оскільки держава є втіленням права. „Тому податки не порушують права власності, і вимагання податків не є щось не правове. Право держави вище за право окремої людини на її власність і особистість”⁴⁴³. В сучасних умовах глобальної демократизації суспільних відносин можна сказати, що збір податків є не просто „правом сильного”, а також є проявом соціальної солідарності населення країни. Суб'єкти правовідносин використовують ті можливості, що надає їм держава (нормативне забезпечення різних форм соціальної діяльності, судовий захист порушених інтересів та ін.), та, в свою чергу, допомагають державі, перераховуючи частину своїх прибутків до державного бюджету.

⁴⁴³ Гегель Г.В.Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – С.394-395.

Право самостійного формування державного бюджету є одним з проявів державного суверенітету. Недаремно Декларація про державний суверенітет України серед інших важливих положень у розділі VI „Економічна самостійність” встановила й таке: „Українська РСР самостійно створює банкову (включаючи зовнішньоекономічний банк), цінову, фінансову, митну, податкову системи, *формує державний бюджет*, а при необхідності впроваджує свою грошову одиницю”. Стаття 95 Конституції України містить наступне положення: „Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України.

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені”.

Дана стаття Конституції достатньо чітко підкреслює той факт, що, з одного боку, формування бюджету України є виключним правом держави, а з іншого, громадянське суспільство здійснює контроль за тим, як держава реалізує це своє право. Таким чином, підкреслюється пріоритет народного суверенітету над державним.

Слід також зазначити, що у дореволюційній вітчизняній юридичній літературі держава, при розгляді її в якості юридичної особи, іменувалася казною, тобто асоціювалася перш за все з її фінансовими ресурсами⁴⁴⁴.

Для належного виконання своїх функцій державі недостатньо лише фінансових ресурсів, котрі вона отримує від податків та інших зборів. Необхідно також мати певний об'єм об'єктів державної власності. Оскільки держава не може адміністративно впливати на власників приватних та колективних підприємств та примушувати їх займатися тією діяльністю, яка є для них економічно не вигідною, то вона вимушена створювати ті установи та підприємства, що необхідні для населення держави. Наприклад, в багатьох країнах вугільна промисловість є нерентабельною, але держава вимушена розвивати її, оскільки сучасна металургія не може обійтись без вугілля. Держава створює також заклади науки, освіти та культури, що забезпечують науково-технічний та культурний розвиток суспільства. Крім того, держава має монополію у певних галузях (наприклад, виробництво зброї), що пояснюється необхідністю забезпечення національної безпеки.

Оскільки держава діє в інтересах всього суспільства, одною з основних її цілей повинно стати забезпечення збереження певного об'єму публічної власності, наявність якої та залучення її до цивільного обігу без права відчуження до

⁴⁴⁴ Карева Ю.В. Гражданско-правовой статус публичных образований //Юрист. – 2003. - №5. – С. 23.

приватної власності забезпечувало би мінімальні майнові гарантії членам суспільства. В зв'язку з цим необхідно, щоб законодавчо було визначено види об'єктів виключної державної власності, які не можуть бути приватизовані та на які не може бути розповсюджено стягнення по боргах держави.

Що стосується права на зовнішньоекономічну діяльність, то ми вже підкреслювали при розгляді суверенних прав народу, що народ має виключне право на природні ресурси та інші об'єкти, що охоплюються поняттям „національне багатство”, але сам він не може бути суб'єктом зовнішньоекономічних відносин в силу своєї „неінституціоналізованості”, тому повноваження по управлінню своїми ресурсами народ делегує державі.

Право застосування примусу є також одним з традиційних монопольних прав держави. За словами В.Ю. Данилова, „на державній території діють державні органи, які здійснюють суверенні силові права”⁴⁴⁵. Слід сказати, що сьогодні дані силові права в деяких випадках навіть не обмежуються власною територією. Так, одним з наслідків підписання у червні 1985 року Шенгенської угоди стало те, що поліція отримала змогу переслідувати злочинців на території інших країн-учасниць угоди (щоправда, під час арешту підозрюваних повинні бути присутні посадові особи держави, в якій здійснюється таке переслідування)⁴⁴⁶. Але це скоріше виключення, ніж правило. За загальним правилом, одним з проявів державного суверенітету є

⁴⁴⁵ Данилів В.Ю. Солідарність і солідаризм. – К.: Видавничий дім „KM Academia”, 2000. – С.18.

те, що тільки держава може застосовувати будь-які види примусу на власній території. Це є настільки самоочевидним фактом, що сама держава часто уособлюється з примусом (і навіть більш жорстко – з насильством). Ще Макс Вебер вказував на те, що держава домагається монополії легітимного застосування примусу. Карл Ясперс переконаний в тому, що „держава є влада, котра існує за допомогою загрози застосування насильства або виносить своє рішення, застосовуючи його”⁴⁴⁷. Сьогодні, на нашу думку, не слід ототожнювати державу саме з насильством, оскільки вона здійснює свої функції юридично визнаними засобами та в межах національного і міжнародного права. Але без примусу жодна сучасна держава обійтись не може. До основних різновидів державного примусу в сучасних умовах слід віднести такі, як юридична відповідальність, заходи запобігання, припинення та захисту, примусові заходи медичного та виховного характеру, реквізіція⁴⁴⁸.

Ще одним суверенним правом держави є право забезпечення національної безпеки. Дане право реалізується державою з метою уникнення наслідків, які погіршують життя людей, знижують потенціал нормального розвитку суспільства, спричиняють втрату того, що для народу України є реальною

⁴⁴⁶ Ковальова О.О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С.249-250.

⁴⁴⁷ Ясперс К. Смысл и назначение истории. – М.: Республика, 1994. – С.340.

⁴⁴⁸ Шульга А.М. Теория государства и права. – Харьков, 2003. – С.42.

цінністю (ресурсів, виробничих перспектив, культурних надбань, ефективних інститутів управління, тощо). Держава є єдиною організацією, котра здатна забезпечити належний захист базових цінностей та ресурсів суспільства. За словами Карла Ясперса, „державна за допомогою своєї влади виступає як гарант будь-якої форми масового порядку”⁴⁴⁹. Шопенгауер підкреслює, що „державна – це ніщо інше, як охоронна установа, котра стала необхідною внаслідок тих численних посягань, яким піддається людина”⁴⁵⁰.

Дане право визнається і міжнародними документами. Наприклад, Лісабонська декларація з моделі загальної та всеосяжної безпеки для Європи ХХІ століття (м. Лісабон, 1996 р.) у п.7 проголошує наступне положення: „Ми підтверджуємо притаманне кожній державі-учасниці право вільно обирати або змінювати способи забезпечення своєї безпеки, включаючи союзні договори, по мірі їх еволюції”⁴⁵¹. Але ці способи повинні бути виключно оборонними, спрямованими на захист власної території та інших загально соціальних цінностей. Як писав Й.Д. Левін, „суверенітет не означає права нападати на інші держави і захоплювати чужі території”⁴⁵². У тій же Лісабонській декларації міститься наступне положення (п.10): „В цьому контексті ми

⁴⁴⁹ Ясперс К. Смысл и назначение истории. – М.: Республика, 1994. – С.355.

⁴⁵⁰ Быховский Б.Э. Шопенгауэр. – М.: Мысль, 1975. –С. 134.

⁴⁵¹ Лиссабонская декларация о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы ХХІ столетия (г. Лиссабон, 1996 г.) //Действующее международное право: В 3-х томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том 1. – М., 1999. – С. 732-736.

підтверджуємо, що ми підтримуватимемо лише такий військовий потенціал, який відповідає індивідуальним або колективним законним потребам безпеки, ...з врахуванням законних інтересів безпеки інших держав”.

Ми вважаємо, що право забезпечення національної безпеки поглинає собою згадуване в літературі право війни та миру, оскільки в сучасному світі війна та мир повинні бути спрямовані виключно на захист безпеки власного народу та його базових цінностей. Війна не може бути інструментом, котрий використовується державою задля досягнення інших цілей (економічного та політичного панування, повалення неугодного режиму тощо). Раніше війна розглядалася багатьма як фактор, що підкреслює верховний характер державної влади. Говорили навіть про її „природний характер” та „божественне установлення”. Гегель вважав, що війна виконує позитивну роль, бо вона зберігає народи від загнивання. Війна є верховним правом держави, і вона може бути визнана справедливою навіть тоді, коли інша сторона не порушила ніяких договірних зобов’язань⁴⁵³. Війна по Гегелю – це „момент, коли ідеальність особливого отримує своє право та стає дійсністю”⁴⁵⁴.

На нашу думку, можна погодитись з Левінім, що „право” на агресію не може бути виведено із принципу суверенітету, бо з

⁴⁵² Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.362.

⁴⁵³ Гегель Г.В.Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – С.481.

⁴⁵⁴ Там само: с.360.

цього ж принципу з більшою підставою можна вивести якраз заборону агресії як замаху на суверенітет іншої держави⁴⁵⁵. Свого часу визнання права об'явлення війни лише за державою було прогресивним, оскільки воно було спрямоване проти приватних воєн феодалів. Монополізувавши це право, держава мала можливість розглядати внутрішні сутички як заворушення і відповідно реагувати на них, наводячи порядок на власній території. Це право було також гарантією того, що який-небудь феодал, об'явивши війну іншому феодалу, що відносився до іншої держави, не втягне свою державу до війни, яку дана держава не розпочинала. Тому говорити про право війни можна лише саме в цьому сенсі – що ніхто, крім держави, не може вирішувати питань про початок та припинення військових дій.

Право формування і розвитку загальнодержавної ідеології

Політична влада завжди має потребу в самоствердженні, самолегітимації, що і породжує ідеологію, котра відповідає її природі та ключовим завданням. Легітимація влади завжди здійснюється саме як ідеологічний процес, внаслідок створення інститутами влади та впровадження в масову свідомість певних ідеологем. Ідеологія як би освячує владу та її закони, надає їм особливої значущості, глибинного змісту існування і функціонування в очах підданих⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С.360.

Сама постановка питання про роль ідеології як інтегруючої сили і інструмента мобілізації мас в умовах суттєвих соціальних трансформацій належить Ж.-Ж. Руссо (хоча він не знав поняття „ідеологія”, котре з’явилося пізніше). Він вважав, що простий народ не може відразу усвідомити велич задумів законодавця та послідувати за ним. З іншого боку, його не може бути примушено силою (внаслідок недостатності влади). Отже, звідси випливає необхідність створення міфу в дусі Платона або особливої громадянської релігії, яка забезпечувала б слухняність вільних людей⁴⁵⁷.

Теорія і практика державної ідеології (особливо в нашій країні) спричинила дещо негативне ставлення населення та багатьох науковців до даного явища. Протягом десятиліть у СРСР спостерігалася насильницька підгонка всіх соціальних процесів під певні догми, що призвело до наростання та загострення багатьох проблем – економічних, соціальних, міжетнічних тощо. У зв’язку з цим Конституція України закріпила положення про те, що ніяка ідеологія не може визнаватись державою як обов’язкова (ст. 15). Але слід зазначити, що не можна зовсім відкинути державну ідеологію як один з методів керування суспільством. Ідеологія має ряд суттєвих властивостей, які дозволяють їй інтегрувати

⁴⁵⁶ Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибулин А.Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. – С.116.

⁴⁵⁷ Медушевский А.Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время //Вопросы философии. – 1993. - №10. – С. 13.

суспільство. Наприклад, саме ідеологія дозволяє створити систему домінуючих цінностей, що лежать в основі поведінки всіх суб'єктів даного суспільства, визначити конкретні цілі суспільного розвитку та обрати засоби їх досягнення. На думку Е. Шилза, ідеологічний потенціал центральної системи цінностей реалізується не тільки через регуляцію владою свідомості і поведінки індивідів, їх груп та інститутів, але й через регуляцію самої влади. Цінності слугують свого роду стандартом і для оцінки самої влади, її ідеологем та дій⁴⁵⁸.

Історія як нашої країни, так і інших країн світу свідчить про те, що послаблення ідеологічного впливу на громадську думку спричиняє послаблення національної або державної самоідентифікації, веде до втрати суб'єктивної значущості держави для своїх громадян. Втрачається почуття Батьківщини, почуття особистого характеру зв'язків між державою та індивідом, що не може не відобразитись на міцності даної держави.

Право на інформацію, яка дозволяє державі належним чином виконувати свої функції. Це право набуває особливого значення в умовах становлення і розвитку постіндустріального (інформаційного) суспільства. Як зазначається в літературі, в рамках реалізації функцій держави з точки зору формування постіндустріального (інформаційного) суспільства слід зробити деякі кроки:

⁴⁵⁸ Шилз Э. Власть и ценности //Сравнительное изучение цивилизаций. – М.: Аспект-пресс, 1998. – С. 162-163.

По-перше, оновити державний апарат на засадах інформаційних технологій.

По-друге, створити систему електронного розподілу матеріальних благ.

По-третє, забезпечити електронний доступ до інформації державними органами.

По-четверте, забезпечити електронний доступ до інформації державних органів.

По-п'яте, здійснювати внутрішній обмін даними про податки, звітність і платежі.

По-шосте, створити державні й глобальні мережі правоохоронних органів та рятувальних служб.

По-сьоме, створити систему електронного зв'язку між громадянами та державними органами.

При виконанні всіх цих завдань Україна зможе перейти до постіндустріального суспільства⁴⁵⁹.

В інформаційній сфері можна також виділити таке суверенне право держави, як право захисту інформації, що складає державну таємницю. Держава визначає, яка інформація має бути віднесена до такої, що складає державну таємницю, та засекречена з метою захисту життєво важливих інтересів суспільства в сфері оборони, економіки, зовнішніх відносин, державної безпеки і охорони правопорядку. Держава встановлює

⁴⁵⁹ Сухонос В. Суверенітет як територіальний вимір держави постіндустріального суспільства: функціональний та економічний аспекти // Підприємство, господарство і право. – 2003. - №3. – С. 78-79.

також ступені секретності, котрі відображають важливість певної інформації та характеризують можливу шкоду внаслідок її розголошення, звідки впливають і ступені обмеження доступу до неї та рівень її охорони⁴⁶⁰. В Україні всі ці питання врегульовано Законом України „Про державну таємницю”⁴⁶¹.

Отже, підводячи підсумки даного підрозділу, слід підкреслити, що суверенні права держави мають вторинний, похідний характер від суверенних прав народу (нації), оскільки сама держава є публічно-політичною організацією громадянського суспільства. Об’єм цих прав повинен бути необхідним і достатнім для того, щоб держава належним чином виконувала покладені на неї функції. До суверенних прав держави слід віднести наступні:

- право законотворчості;
- право визначати правовий статус особи (зокрема – статус громадянства);
- право збору податків;
- право формування державного бюджету;
- право державної власності;
- право на зовнішньоекономічну діяльність;
- право застосування примусу;
- право забезпечення національної безпеки;

⁴⁶⁰Письменицкий А.А. Информационное право Украины (законодательство, комментарии, перспективы). – Харьков: АО «Бизнес Информ», 1996. – С. 111-128.

⁴⁶¹ Закон України „Про державну таємницю” //Відомості Верх. Ради України. – 1994. – №16. – Ст.93.

- право формування і розвитку загальнодержавної ідеології;
- право на інформацію (зокрема - право захисту інформації, що складає державну таємницю).

РОЗДІЛ 3. НЕЗАЛЕЖНІСТЬ В ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ

3.1. ЮРИДИЧНА КАТЕГОРІЯ ТА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ.

В сучасних умовах активізації інтеграційних та глобалізаційних процесів в Європі все більшої значущості набувають різноманітні аспекти незалежності окремих держав, збереження їх особливої культури, традицій, національних надбань в багатьох сферах соціального буття. В даному контексті проблема юридичного наукового розуміння і практично-правового втілення ідей інформаційного суверенітету набувають підвищеної актуальності. З одного боку це обумовлено інтенсифікацією процесів обороту інформації у внутрішній та зовнішній сферах соціальних та міждержавних відносин. З другого – суттєвим негативним станом наукової і практичної невизначеності змісту означеної категорії та невизначеним, конфліктним її співвідношенням з сучасними науковими концепціями „інформаційної свободи” та „інформаційної безпеки”.

Дослідження означеного питання передбачає застосування певного наукового інструментарію, прийомів, (методів) що необхідні як для розкриття внутрішніх складових цих понять, так і для розуміння правових ідейних основ їх співвідношення,

взаємодії, взаємовпливу. Серед таких методів дослідження доцільно визначити, зокрема, методи: системно-структурний, логічного аналізу, порівняльний, конкретно-історичний, матеріалістичної діалектики, техніко-юридичний та інші. Так, метод техніко-юридичний застосовується для виявлення нормативно-правових форм закріплення особливостей поняття „інформаційний суверенітет” в законодавстві України. Системно-структурний допомагає розкрити взаємодію суміжних з „інформаційним суверенітетом” явищ і категорій, визначити взаємовплив та взаємну обумовленість цього аспекту суверенітету зі станом інформаційної безпеки держави та реалізацією принципу свободи інформації, що формується в умовах становлення права на інформацію в Україні.

Метод матеріалістичної діалектики допомагає у встановленні змісту й особливості складових елементів інформаційного суверенітету та його нормативно-правової і фактичної основи. Порівняльний метод дослідження дає можливість співвіднести сучасне уявлення про аспекти незалежності держави у формуванні свого інформаційного простору з іншими елементами становлення суверенітету держави.

Суверенітет державний (від німецького *Souveränität*, від французького *souverainete* – верховна влада), верховенство та незалежність державної влади, що проявляється у відповідних формах внутрішньої і зовнішньополітичної діяльності держави. Термін „суверенітет” в державно-правовому сенсі був вперше введений в XVI сторіччі французьким вченим Жаном Бодяном. Ідея

суверенітету використовувалась буржуазією у боротьбі проти абсолютизму та феодальних порядків, для залучення на свій бік народних мас. За певними ідеологічними підходами (зокрема історико-матеріалістичними) суверенітет у різних соціально-економічних формаціях має різний зміст тому, що вирішальним аспектом є соціально-класова сутність державної влади й економічний уклад даного суспільства⁴⁶².

Розуміння інформаційного суверенітету вперше з'являється в національному науковому і нормативному правовому обороті в 1992 році, завдяки прийняттю базового нормативно-правового акту в інформаційній сфері суспільних відносин – Закону України „Про інформацію”. З означеного часу українськими і зарубіжними вченими неодноразово піднімалися питання і робились спроби щодо конкретизації термінології в сфері інформаційно-правового наукового і практичного обороту. Так означеними проблемами юриспруденції в своїх публікаціях опікувались В. Речицький, Є. Захаров, А. Письменицький⁴⁶³, Ю.Римаренко, С.Римаренко, В.Гавловський, В. Цимбалюк та інші.

В Законі України „Про інформацію” відповідними положеннями закріплювалась сама назва „Інформаційний суверенітет” та встановлювались його основи. Втім законодавець

⁴⁶² Маркс К. и Энгельс Ф., Соч., 2 изд., т. 3, с. 314; История философии, т. 2, М., 1941, с. 75—77; Коган-Бернштейн Ф. А., Экономические взгляды Бодена, в сборнике: Средние века, в. 2, М.—Л., 1946; Chauviré R., Jean Bodin, auteur de la «République», P., 1916; Kamp M. E., Die Staatswirtschaftslehre J. Bodens, Bonn, 1949.

⁴⁶³ Письменицький А.А. Інформаційне право. Загальна частина. Х.: Консум, 2006. – 115 с.

ухиляється від визначення самої категорії „інформаційний суверенітет” виписуючи у даному акті тільки його матеріальну основу. Основою інформаційного суверенітету України визначались національні інформаційні ресурси. Також встановлювалось положення про те, що до інформаційних ресурсів України входить вся належна їй інформація, незалежно від змісту, форм, часу і місця створення. При цьому, даний Закон закріпив положення про те, що Україна самостійно формує інформаційні ресурси на своїй території і вільно розпоряджається ними, за винятком випадків, передбачених законами і міжнародними договорами. Закон „Про інформацію” сформулював також гарантії інформаційного суверенітету України. Так інформаційний суверенітет України забезпечується: виключним правом власності України на інформаційні ресурси, що формуються за рахунок коштів державного бюджету; створенням національних систем інформації; встановленням режиму доступу інших держав до інформаційних ресурсів України; використанням інформаційних ресурсів на основі рівноправного співробітництва з іншими державами⁴⁶⁴.

Наскільки правомірним є визначення основним об'єктом інформаційної безпеки інформаційний ресурс, як це зроблено в Законі України „Про інформацію”, або в Законі України „Про Концепцію Національної програми інформатизації”? Чи коректно визначати інформаційний ресурс як „сукупність документів в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних

⁴⁶⁴ Ст.Ст. 53, 54 Закону України „Про інформацію” //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 48, ст. 650. №2657-ХІІ

тощо)”, що знаходимо в Законі України „Про Національну програму інформатизації”? Як врахувати двоїстий характер інформаційної безпеки: з одного боку - це одна зі складових національної безпеки, нарівні з політичною, економічною, військовою та іншими, а з другого - невід’ємна компонента вищезгаданих складових? Якщо в Концепції національної безпеки України основними об’єктами національної безпеки визначені громадянин, суспільство, держава з їхніми найважливішими інтересами, то чи може інформаційна безпека обійти увагою особистість, спільноти людей і суспільство в цілому, державу як управлінську структуру і як країну? Чи не звужуємо ми поняття інформаційного суверенітету, вбачаючи в ньому „спроможність держави контролювати і регулювати потоки інформації”? А може, інформаційний суверенітет передбачає також спроможність держави самостійно, своїми силами здійснювати оцінку ситуацій, в які ми потрапляємо, і приймати рішення з питань, наприклад, де і скільки позичити? що, де і скільки купити? куди спрямувати? що і скільки виробляти самим? Із запрошенням чи без „варягів”, які спочатку радять - що, звідки, куди, а потім урізують або навіть припиняють субсидіювання, інвестування, якщо їхніми порадами нехтують?

Суверенітет не повинен перетворюватися на самоціль. **Суверенізація** - об’єктивний, притаманний усім народам історичний процес утвердження принципу суверенітету. Останній відіграв позитивну роль у світовому суспільному розвитку, був

гаслом і прапором багатьох політ, сил у боротьбі за владу. Процес суверенізації є історично неминучим і глибоко прогресивним, бо прогресивною є боротьба проти будь-якого національного гноблення, за суверенність народу, нації. Однак абсолютизація суверенітету здатна викликати величезні політичні втрати. Він є лише засобом, зняряддям створення сприятливих умов для політичного, соціально-економічного та духовного розвитку народу, забезпечення мирного і взаємовигідного співробітництва з іншими народами. Інакше суверенітет із зняряддя охорони націй стає джерелом небезпеки для них. Проти абсолютизації суверенітету виступає чимало відомих західних учених і політиків. Негативне ставлення до „абсолютного суверенітету” висловила й ООН, вбачаючи в ньому одну з головних перешкод на шляху міжнародного співробітництва⁴⁶⁵.

Суверенізація як соціальний феномен - фіксує певні фрагменти соціальних процесів, передусім боротьбу за набуття суверенності, є процесом опредмечування суверенітету у практичній діяльності, своєрідним переходом від ідеального до реального; процесом впливу соціальних суб'єктів - народу, націй та держави на соціальні об'єкти, на три сфери суспільного життя, де сконцентровані правові норми, що регулюють відносини між народами, націями та державами. Як ідея, як принцип суверенітет

⁴⁶⁵ Римаренко С. Суверенізація. //Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 990-991.

не може функціонувати, якщо він не включений у діяльність суспільних груп, у масову поведінку людей. Суверенізація — це багаторівневий процес, що складається з різних дій людей, яких суверенітет орієнтує на раціональне й ірраціональне використання суверенних прав. Така настанова має когнітивний (усвідомлення соціальним суб'єктом існування суверенітету та суверенних прав), ефективний (емоційна оцінка суверенних прав) та поведінковий аспекти (дії людей, спрямовані на збереження, зміни, руйнування існуючої системи, делегування суверенних прав народів, націй та держав). Суверенізацію можна розглядати з огляду на взаємодії особи й групи з їхніми цінностями та нормами. Вона має своїх лідерів — символ, що уособлює боротьбу за незалежність та є одним із чинників інтеграції спільної групової діяльності⁴⁶⁶.

Суверенітет - верховенство народу, нації, держави у внутрішній та зовнішній політиці, що забезпечує незалежність та самостійність розвитку суспільства. Це соціально-політична функція моноетнічних і полі етнічних держав; принцип рівнопартнерських міжнаціональних та партнерських відносин. Як принцип міжнародного права. Суверенітет закріплений у Статуті ООН та інших міжнародних документах. Є три основні типи суверенітету: державний, народний та національний. Ці типи суверенітету нетотожні, бо кожний має власний самостійний

⁴⁶⁶ Римаренко С. Суверенізація як соціальний феномен. //Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 990-991.

суб'єкт: державний - державу, народний - народ, національний - націю. Усі ці суверенітети органічно пов'язані, тісно переплетені. В мононаціональній державі національний, народний і державний суверенітети збігаються, знімаючи основні суперечності й проблеми. У багатонаціональній державі діалектика взаємовідносин досить складна. Національний і державний суверенітети є різними формами проявів народного суверенітету: перший відбиває його етнічну організацію, другий - державну. Таке розуміння взаємовідносин національного, народного і державного суверенітетів є найбільш поширеним і дістало юридичного закріплення в міжнародному праві. Суверенітет - форма демократичного життя, необхідна умова нормалізації та гармонізації міжнаціональних відносин, забезпечення етно-політичної стабільності, зміцнення національної безпеки окремих держав, встановлення рівноправних міждержавних зв'язків та збереження миру⁴⁶⁷.

Одна з основних ознак суверенітету - верховенство територіальне й персональне. Територіальне верховенство - це право держави на: верховну владу на власній території; територіальну цілісність та територіальну недоторканність. Персональне верховенство означає право держави на застосування своєї влади (в тому числі примусової) щодо окремої особи, груп

⁴⁶⁷ Римаренко Ю. Суверенітет // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 990-991.

осіб і всього населення на власній території. Суверенітет є загальною передумовою і наслідком реалізації прав людини. Не можна говорити про права людини там, де порушуються права цілого народу. Суверенітет не може бути виправданням порушень прав людини. Соціальною цінністю суверенітету є юридична самостійність держави, котра виявляється в непідкоренні іншій державі або групі держав, тобто незалежність від чужої волі. Однак ця незалежність не означає непідкорення міжнародному праву і не повинна бути теоретичним обґрунтуванням самоізоляції, відокремлення і автаркії. В цьому контексті прагнення українського законодавця до реалізації інформаційного суверенітету в тому вигляді і розуміння, в якому це поняття закріплене у законодавстві може призвести до випадіння України з міжнародного інформаційного простору. Важливою ознакою суверенітету є його неподільність (єдність). Двох суверенітетів, тобто двох верховних влад, у суспільстві не повинно бути. Ще однією ознакою суверенітету є його невідчуженість, тобто суверенні права не потребують визнання чи затвердження. Проте невідчуженість суверенітету не означає, що держава повинна відмовлятися від можливої передачі частини своїх функцій іншій державі або співдружності держав і виконувати їх виключно самостійно. Добровільна передача деяких функцій держави не є відчуженням її суверенних прав. Важлива ознака суверенітету - його необмеженість. Будь-яке штучне й насильницьке обмеження суверенітету є антидемократичним і антигуманним. Аналіз

основних ознак суверенітету дає змогу зробити висновок, що кожна з них окремо й всі вони разом відкривають шлях до нормалізації та гармонізації етнонаціональних відносин, єднання народів та інтеграції держав⁴⁶⁸.

Суверенітет права - одна із важливих складових теорії суверенітету. При суверенітеті права право зображується як вищий рівень серед різних форм соціальної влади.

Подібний підхід пов'язується зазвичай із поглядами Краабе про «правову державу» та Кельзена про «чисту теорію права».

Юридизація суверенітету відривала розуміння сутності суверенної соціальної влади від її політичної основи. Тому було спотворене уявлення про реальне співвідношення політики та права як владоутворюючих чинників, а інтерпретація суверенітету, що являє собою водночас і політичне і юридичне явище, звузилася лише до одного його аспекту. Соціальна роль політики та права певною мірою завжди має конфронтаційні елементи. Хоча право іноді успішно втручається й навіть отримує верх над політикою, але йому завжди достається роль „вічно переможеного”, бо ж політичні імперативи зазвичай виявляються більш могутніми, ніж юридичні міркування⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ Римаренко Ю. Суверенітет (ознаки) // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 990-991.

⁴⁶⁹ Агабеков Г. Суверенітет права // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 991.

Вочевидь захист інформації з обмеженим доступом, як елемент інформаційної безпеки, певною мірою перехрещується з принципом інформаційної свободи, що передбачає апріорі весь соціальний інформаційний загал як такий, що є загально доступним. Тобто доступність інформації має переважати над виправданням в обмеженні такої доступності. Найбільш відомі у цьому питанні публікації в Україні були здійснені відомими спеціалістами в сфері „свободи висловлювань і приватності” Всеволодом Речицьким та Євгеном Захаровим.

Що ж таке «інформаційна безпека»?

У першій частині ст. 17 Конституції України забезпечення інформаційної безпеки України проголошено „справою всього українського народу”⁴⁷⁰. Прокоментувати це беззмістовне, по суті, твердження досить складно, оскільки в ньому суто державна справа охорони інформації з обмеженим доступом, яка знаходиться у розпорядженні органів державної влади, розглядається мало не як стратегічне завдання для всього суспільства. Проте заслуговує на увагу сам факт включення цього положення до конституційного тексту: хтось про таке спеціально подбав і добився свого.

У січні 1997 р. Верховна Рада схвалила «Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України». З-поміж загроз національній безпеці названо й загрози в інформаційній сфері - «інформаційна експансія з боку інших держав, витік інформації, що становить державну та іншу,

⁴⁷⁰ Ст.17 Конституції України //Голос України, N138 (1388), 27.07.1996. С.6-8.

передбачену законом таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави». Серед основних напрямків державної політики національної безпеки в інформаційній сфері особливо видалені прийняття комплексних заходів щодо захисту національного інформаційного простору і входження України в світовий інформаційний простір; ліквідація негативних факторів, які сприяють порушенню інформаційного простору та інформаційній експансії інших держав; розробка і впровадження необхідних засобів і режимів одержання, зберігання, розповсюдження й використання суспільне значимої інформації; створення сучасної інфраструктури в інформаційній сфері.

Поки що жодні парламентські слухання з питань свободи слова - у 1997, 1999, 2001 рр. - не обійшлися без закликів про необхідність захисту національного інформаційного простору та інформаційної безпеки. Однією з двох головних цілей «Національної програми інформатизації», схваленої Верховною Радою 4 лютого 1998 р., було заявлено забезпечення інформаційної безпеки держави. Одночасно Указом Президента була створена Комісія з питань інформаційної безпеки – „дорадчий орган, створений з метою забезпечення розробки пропозицій щодо реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки”.

Що ж таке інформаційна безпека? Чинні законодавчі акти не містять її визначення. Його можна знайти в проекті Закону „Про інформаційний суверенітет і інформаційну безпеку України”. До цього законопроекту можна було б поставитися як до курйозу, якби

він не пройшов узгодження в усіх інстанціях і не стояв на порядку денному Верховної Ради України. Ідея захисту інформаційної безпеки канвою проходить через весь текст законопроекту. Остання розглядається як „захищеність життєво важливих інтересів суспільства, держави і особи, якою виключається заподіяння їм шкоди із-за неповноти, несвоєчасності і недостовірності інформації, через негативні наслідки функціонування інформаційних технологій або внаслідок розповсюдження інформації, забороненої або обмеженої для розповсюдження законами України” (ст.3 даного проекту).

Отже, виходить, що держава бере на себе готовність визначати, яка саме інформація є „недостовірною” або „зіпсованою”, і яку інформацію можна заборонити для розповсюдження. Законопроект вводить поняття „національних інформаційних ресурсів виключно державного значення” (ст.10), до яких відносяться такі інформаційні ресурси, які „можуть суттєво вплинути на стан національної безпеки України... і на її **інформаційний суверенітет**”. Проект передбачає можливість викупу таких ресурсів, якщо вони за обставинами свого виникнення не належать до державної власності.

Доступ до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є вкрай незадовільним. Прогресивні закони, що його регулюють, прийняті в першій половині 90-х років були фактично зведені нанівець підзаконними актами і незаконною практикою, яка

характеризується широким використанням незаконних грифів обмеження доступу до інформації. Зокрема, це такі грифи як: „Службова таємниця”, „Не для друку”, „Для службового користування”. Ці поняття не визначені законом, порядок роботи з документами з грифами „Службова таємниця” і „Не для друку” не є визначеним будь-якими зареєстрованими нормативними актами, а інструкція про порядок роботи з документами з грифом ДСК написана в дусі „добрих старих часів” тоталітарного режиму, і тому практично закриває доступ до таких документів.

Державною охороняється „інформація, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, конфіденційна інформація, що є власністю держави, відкрита інформація, важлива для держави, незалежно від того, де зазначена інформація циркулює, а також відкрита інформація, важлива для особи та суспільства, якщо ця інформація циркулює в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, Національній академії наук, Збройних Силах, інших військових формуваннях, органах внутрішніх справ, на державних підприємствах, в державних установах і організаціях”. З цих понять законом визначено тільки поняття державної таємниці. Переліки відомостей, які охороняються державною, створені тільки для інформації, що відноситься до державної таємниці і конфіденційної інформації, що є власністю держави (з грифом ДСК). Проте переліки відомостей з грифом ДСК не оприлюднені, а Звід відомостей, що становлять державну таємницю був оприлюднений одразу після затвердження

у 1995 р., а потім був засекречений, так само як і подальші зміни до нього. Отже, рішення про обмеження доступу до інформації приймається не на підставі відкритого нормативного акту, як це має бути в країні, що є членом Ради Європи, а на власний розсуд посадової особи, яка несе відповідальність за охорону такої інформації.

Підводячи підсумок всьому вище наведеному доцільно визначити такі тези-висновки:

1. Суверенітет держави та його окремі аспекти, зокрема інформаційний суверенітет не повинен перетворюватися на самоціль.

2. Соціальною цінністю суверенітету є юридична самостійність держави, котра виявляється в непідкоренні іншій державі або групі держав, тобто незалежність від чужої волі. Однак ця незалежність не означає непідкорення міжнародному праву і не повинна бути теоретичним обґрунтуванням самоізоляції, відокремлення і автаркії. В цьому контексті прагнення українського законодавця до реалізації інформаційного суверенітету в тому вигляді і розумінні, в якому це поняття закріплене у законодавстві може призвести до випадіння України з міжнародного інформаційного простору.

3. Для виправлення неприпустимого становища, що утворилося в інформаційній сфері необхідно чітко визначити законом інформацію, доступ до якої обмежується, і мету обмеження. При цьому перелік відомостей, які входять до кола

обмежень, має бути вичерпно визначеним і систематично оприлюдненим.

4. В даному випадку необхідно також дотримуватися двох принципів. Перший - принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню, винятки можуть бути тільки для дуже обмеженого числа випадків. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) винятки повинні бути зрозумілими, б) описуватися вузько, в) підлягати контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси». А саме: рішення державного органу обмежити доступ до інформації є виправданим, якщо, по-перше, інформація має відношення до легітимної мети, передбаченої законом; по-друге, її оприлюднення має дійсно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди легітимній меті; по-третє, шкода, яка може бути заподіяна вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації⁴⁷¹.

5. Вочевидь проголошення законодавцем інформаційного суверенітету та захист інформації з обмеженим доступом, як елемент інформаційної безпеки, певною мірою перехресшуються з принципом інформаційної свободи, що передбачає апріорі весь соціальний інформаційний загал як такий, що є загально доступним. Тобто доступність інформації має переважати над виправданням в обмеженні такої доступності.

⁴⁷¹ Захаров Є. Свобода доступу до урядової інформації //Свобода висловлювань і приватність (Харківська правозахисна група), 2001. - №1. – С.14-18.

3.2. ВПЛИВ НА ДЕРЖАВУ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЯК ПРОЯВ ВНУТРІШНЬОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ⁴⁷².

Процес формування фундаменту правової держави в Україні у вигляді якісного та кількісного зростання показників громадянського суспільства є такою соціальною еволюцією, яка неможлива без цивілізованого розвитку інформаційного простору взагалі та демократичного функціонування засобів масової інформації зокрема, як невід'ємної складової суверенітету держави.

Актуальність дослідження процесів правового та законодавчого забезпечення й регламентації діяльності ЗМІ обумовлюється також процесами, що відбувались і відбуваються в Україні до і після президентської виборчої кампанії 2004 року, яка отримала поширену самими засобами масової інформації назву “помаранчевої революції” та підтвердження міжнародного визнання України як незалежної суверенної держави. Означені процеси безумовно сприяли формуванню громадянського суспільства в Україні. Так, наприклад, в аспекті формування таких умов громадянського суспільства як громадська політична активність й забезпечення свободи інформації, права на інформацію, подолання прихованої цензури стало можливим говорити, що ці засади майбутньої правової держави почали

⁴⁷² Гапотій В.Д. Засоби масової інформації: співвідношення з гілками державної влади в Україні як складова внутрішнього суверенітету //Вісник Запорізького юридичного інституту. – № 3, 2007 р., С 3–11.

стверджуватись, набувати реального змісту й втілення в суспільних відносинах останнього періоду.

Розкриття проблематики означеного комплексу питань вбачається доцільним за наступними напрямками:

1. Комплексність і галузевість становлення інформаційного законодавства і права в Україні та перспективи їх розвитку.

2. Адаптація теорії суверенітету в означеній сфері юриспруденції в системі професійної освіти та підготовки кадрів.

3. Становлення якості правового статусу засобів масової інформації на шляху зростання їх впливу на гілки державної влади й суспільну свідомість.

4. Зворотній вплив органів державної влади й органів місцевого самоврядування на засоби масової інформації та правовий режим цих процесів.

В означеному контексті окреслених питань вбачається доцільним використання цілої низки прийомів та способів їх об'єктивного розкриття. Так, наприклад, корисним є застосування структурно-логічного підходу до визначення системної суті інформаційного законодавства і права. Водночас, враховуючи особливість хронології розвитку інформаційно-правової сфери юриспруденції в Україні, представляється логічним використання методу історичного та матеріалістичної діалектики. Співставлення вітчизняних інформаційно-правових процесів з досвідом держав – колишніх республік СРСР для оцінки якості правового

регулювання інформаційної діяльності та зокрема діяльності засобів масової інформації дає підстави для висновку про порівняльний підхід до означеного кола питань.

Загалом методологія, що використовується у дослідженні окреслених вище питань включає переважно порівняльний метод дослідження, структурно-логічний метод та метод наукового прогнозування. В окремих питаннях застосовується також кібернетичний метод як інструмент визначення шляхів можливого удосконалення інформаційного законодавства України.

Рівень демократії у нашій країні потребує більшого захисту та упорядкованого руху інформації. Ми є свідками процесу швидкого створення правового простору в інформаційній діяльності, регулювання національними нормативно-правовими актами відносин як у самих засобах масової інформації та інших інформаційних структурах і установах, так і поза їх межами - з іншими юридичними та фізичними особами.

Значне накопичення нормативно-правового масиву у цій сфері, формування самостійних правових інститутів і норм, принципів інформаційного права та наявність інших ознак дало підстави висловлювати сьогодні думку про формування цього законодавства в окрему галузь - інформаційне право. Хоч ця думка не є загально визнаною юристами практиками і юристами-вченими, вона є реалією сучасного розуміння системи юридичних спеціальностей та відгуком на бурхливий законотворчий процес в Україні. До доцільності такого підходу і такого наукового бачення

цієї проблеми схиляються такі відомі українські науковці-юристи як В.В.Медведчук, М.Я.Онуфрійчук, В.Д.Гавловський, В.Г.Гончаренко, А.А.Письменицький, О.Д.Святоцький, М.В.Цвік, В.С.Цимбалюк, С.С. Яценко та інші. Подібної думки дотримуються і деякі російські вчені-юристи: С.С.Алексєєв, Ю.П.Тихоміров, Ю.М.Батурін, О.Б.Венгеров та інші.

Новітні реалії у економічному та соціальному житті сучасної епохи приводять до того, що починають складатися, як висловлюється академік С.С. Алексєєв, нові “пласти соціальності”⁴⁷³, що дають поштовх до формування цілих галузей права покликаних стати основою для вирішення складних економічних та соціальних проблем. Іншими словами вони мають посередувати ці нові “пласти соціальності”. Такими галузями права є екологічне право, **інформаційне право**, підприємницьке право.

Розташування інформаційного права в структурі юриспруденції характеризується як відповідний елемент, що за внутрішніми ознаками належить до блоку юридичних наук галузевого напрямку. Це можна проілюструвати не тільки типовими критеріями побудови дисципліни, але й традицією, що склалася у побудові інформаційного законодавства. Так, загальний комплекс положень, що закріплюються у інформаційному законодавстві як категоріальний апарат та низка інформаційно-правових принципів – є структурною складовою “загальної частини”. Відповідно – сукупність норм, відображених в законодавстві та спрямованих на

⁴⁷³ Алексєєв С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., Статут, 1999. С.59-60.

регулювання видових груп інформаційних відносин формують структурну складову – “особливу частину”.

Загальна практика характеристики будь-якої галузі права передбачає визначення сукупності юридичних норм і інститутів права за ознакою єдності (однорідності) об’єкту регулювання, спорідненості груп норм, що регулюють відносини єдиного типу. У даному випадку йдеться про інформаційні відносини і про право на інформацію, як основні критерії такого поєднання інститутів і норм. Саме з приводу права на інформацію виникає більшість інформаційних правовідносин. При цьому право на інформацію пропонується розуміти у більш розгорнутому обсязі, ніж це сформульовано, наприклад, в статті 34 Конституції України, або в статті 19 Загальної декларації прав людини (1948 р.). Сучасне розуміння права на інформацію уявляється як структура, що містить не менш як сім складових та дві умови і може бути сформульовано у наступному вигляді: ***право людини і громадянина на пошук і отримання, виготовлення, використання і зберігання, поширення і захист інформації у будь-який, вільно вибраний, спосіб та не залежно від державних кордонів***⁴⁷⁴.

Ще однією умовою формування галузі інформаційного права виступає формування у означеній сфері юридичних норм самостійних споріднених родовими об’єктом і предметом регулювання інститутів права. Серед таких прикладів формування

⁴⁷⁴Письменицький А.А. Інформаційне право. Загальна частина. Х.: Консум, 2006. – С. 47.

інформаційно-правових інститутів права можна визначити: інститут комп'ютерного права, інститут рекламного права, інститут інформації з обмеженим доступом, інститут журналістського права та інші.

Накопичення нормативно-правового масиву актів, що спрямовані на регулювання інформаційних відносин у суспільстві – це також є складовою, що характеризує процеси формування інформаційної галузі законодавства і галузі інформаційного права. Тим більш, що цей процес вступає сьогодні в стадію систематизації. Початковий етап цієї систематизації розвивається інкорпоративним шляхом. Так в період з 1996 року по 2001 рік юристами науковцями і практиками були підготовлені чотири інкорпоративних збірки інформаційного законодавства. На наступному етапі – підготовці кодифікованого акта інформаційного законодавства, що розвивається у сучасний період у Верховній Раді України, в її постійних комісіях знаходяться на опрацюванні не менш двох варіантів проекту кодексу інформаційного законодавства України.

Найбільш вагому частину інформаційного права і законодавства складає нормативний та науковий матеріал, що стосується такої сфери інформаційно-правових відносин як відносини в засобах масової інформації.

Не випадково в нашій країні, у близькому і далекому зарубіжжі інформаційні відносини набувають все більшої значності і є об'єктом постійної уваги законодавців, а засоби масової

інформації порівнюють за силою впливу на свідомість суспільства з четвертою владою після законодавчої, виконавчої та судової. Саме вони активно формують громадську думку, створюють той чи інший політико-правовий фон і наше уявлення про доступне та заборонене, моральне і аморальне. Інформація є інтелектуальним надбанням народу і держави, складовою напрямів і темпів реформування економіки, адміністративної системи, демократичних перетворень.

Тим, що ЗМІ виступають, стосовно держави, у ролі певного соціального контролера, може бути виправдане умовне найменування їх багатьма авторами “четвертою (після законодавчої, виконавчої і судової) гілкою влади”⁴⁷⁵. Однак це найменування є дуже умовним. Тому розумним буде вважати науково неспроможною точку зору Венгерова А.Б. про те, що засоби масової інформації реально є четвертою гілкою влади в державній системі “розподілу влад”. Подібного роду твердження зазвичай ґрунтуються посиленнями на виняткове значення ЗМІ не тільки в інформуванні своїх глядачів, читачів, слухачів, але й у реальній здатності нав'язувати їм ті чи інші оцінки, ідеали, уявлення. Цю соціальну роль засобів масової інформації дуже часто виділяють у їх політико-правовому аналізі. Обґрунтовуючи право ЗМІ іменуватися четвертою владою, посилаються на ту запеклість, з якою йде боротьба між різними політичними силами за володіння владою над засобами масової інформації. Хто володіє інформацією

⁴⁷⁵ Теория государства и права. Выпуск 2. Ответственный за выпуск А. Б. Венгеров. М.: Юрист, 1994. - С. 14.

- той володіє і владою, саме так часто формулюється ситуація, що виникла в цій сфері. Однак це не є підставою доповнювати зміст теорії правової держави та принципу “розподілу влад”, запропонованими Ш. Монтеск'є, ще й четвертою гілкою влади існуючої поряд із трьома класичними - засобів масової інформації. Насамперед, це стосується електронних ЗМІ, котрі мають найбільшу можливість керувати, маніпулювати потоками інформації в сучасній державі. Не переконує і посилення на здатність ЗМІ виконувати властиві системі поділу влади функції стримування і виступати як противаги по відношенню до законодавчої, виконавчої та судової влади, а також до влади глави держави; її здатність служити народу, а не тільки тим чи іншим політичним чи силам, гірше того, окремим лідерам. У той же час, не можна заперечувати реальності її політичної влади, здатності впливати на суспільні відносини, на окремі гілки влади на правовій основі. Не тільки теоретичний аналіз але й історичний досвід багатьох держав показують можливість рішення при вирішальній участі і впливі ЗМІ багатьох найважливіших політичних задач, зміни політичних лідерів, режимів, урядів, досягнення компромісів між гілками єдиної державної влади⁴⁷⁶. Проте, розуміння засобів масової інформації як гілки державної влади не витримує елементарної критики. Насамперед, і це головне, ЗМІ не є частиною державної політичної влади у власному змісті цього слова. І вже, тому не можуть розглядатися, як гілка цієї влади.

⁴⁷⁶ Теория государства и права. Выпуск 2. Ответственный за выпуск А. Б. Венгеров. М.: Юрист, 1994. - С. 14-15.

Тільки частина з них перебуває у державній власності, але й останні владними повноваженнями не володіють і владних рішень не приймають. Передані ЗМІ повідомлення на відміну від державних велінь не мають обов'язкового характеру і не вимагають обов'язкового виконання, у силу чого ні як не можуть розглядатися в системі гілок єдиної державної влади. Засоби масової інформації відрізняються від державної системи відсутністю владних ієрархічних структур, взаємної підпорядкованості. Їхнє оптимальне функціонування вимагає, щоб вони були і залишалися "розділеними", не прагнули до монополізації. Будь-яка монополія (тим більше у виді владної структури) у сфері діяльності засобів масової інформації підриває їх можливість виконувати роль стримувань і противаг між різними гілками влади. Таким чином, ЗМІ, будучи могутньою ідеологічною, впливовою на державну владу силою, у той же час не мають ознак політичної державної влади, монополія на яку зосереджена в руках держави. Важливо, щоб політики незалежно від того, яку гілку влади чи партію вони представляють, відносилися до ЗМІ позитивно, що перетворює їх інформацію у відображену різноманітність, найважливіший засіб реалізації принципу свободи інформації. Без такого відношення неможливе існування вільної преси, радіо, телебачення, діяльність яких повинна ґрунтуватися на принципі взаємної відповідальності з політичними структурами. На цій основі повинні забезпечуватися суспільна воля і плюралізм, складатися гарантії від підпорядкування ЗМІ вузькому і тимчасовому політичному

інтересам⁴⁷⁷. Разом з тим, засоби масової інформації не можна не визнати частиною системи стримувань і противаг, що на додаток до класичної тріади галузей державної влади забезпечують стабільність громадянського суспільства⁴⁷⁸. Таким чином, можна зробити висновок про те, що **засоби масової інформації повинні виступати як комунікації між різними гілками влади, як засіб оцінки їх роботи, контролю над ними з боку суспільства**⁴⁷⁹.

Актуальною є і проблема підготовки фахівців з професійних юридичних напрямків: правового захисту інформації; зв'язків з засобами масової інформації; інформаційного законодавства і права. Сучасний стан підготовки фахівців правознавців та спеціалістів правоохоронної діяльності не ураховує цих нагальних потреб суспільства у тому сенсі, що великий обсяг законодавства у цій сфері студентами (курсантами, слухачами) взагалі не вивчається. Втім йдеться про обсяг юридичного матеріалу, що складається з більш 30 самостійних (тобто таких, що не входять до жодного галузевого законодавства) законів, а також великої кількості (більше сотні) підзаконних актів. Окремі інформаційно-правові норми знаходять своє відображення у конституційному, цивільному, кримінальному, адміністративному та інших сферах законодавства і права. До того ж треба враховувати

⁴⁷⁷ Югин В. Независимость от государственного вмешательства.// Международная жизнь. № 10,1993. - С. 32-33.

⁴⁷⁸ Цвик М.В. Конституционные проблемы разделения властей (некоторые общетеоретические аспекты).//Вестник Академии правовых наук Украины,№1.1993.С.68.

⁴⁷⁹ Див.: // Международная жизнь, 1993. - № 10. - С. 24.

і велику кількість міжнародно-правових актів у цьому напрямку. Формується і достатньо великий обсяг монографічної наукової юридичної літератури, що є науково-методичною базою для дослідження як права на інформацію, так і інформаційного права. Крім того, Вищою атестаційною комісією України, у 2003 році, ствержене рішення про введення до переліку юридичних спеціальностей у спеціальність 12.00.07 – Теорія управління. Адміністративне право. Фінансове право ще й **Інформаційного права**.

Найважливішими складовими структури інформаційного законодавства України виступають Закону України “Про інформацію” (1992 р.)⁴⁸⁰ Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” (1992 р.)⁴⁸¹, а також Закону України “Про видавничу справу” (1997 р.)⁴⁸², Закон України “Про телебачення і радіомовлення” (1994 р.)⁴⁸³, Закон України “Про рекламу” (1996 р.)⁴⁸⁴, Закон України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” (1997 р.)⁴⁸⁵ та ін.

⁴⁸⁰ Закон України “Про інформацію” //Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, № 48, ст. 650.

⁴⁸¹ Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» //Відомості Верховної Ради України (ВВР) 1993, N 1, ст.1.

⁴⁸² Закон України «Про видавничу справу» //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 32, ст.206.

⁴⁸³ Закон України “Про телебачення і радіомовлення” //Відомості Верховної Ради України (ВВР) 1994, N 10, ст.43.

⁴⁸⁴ Закон України «Про рекламу» //Відомості Верховної Ради України (ВВР) 1996, N 39, ст. 181.

⁴⁸⁵ Закон України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 538/97-ВР.

Основної уваги заслуговує поняттєвий апарат даного законодавства, порядок і правила створення і реєстрації органів преси і видавничої діяльності, діяльності аудіо-візуальних засобів масової інформації.

Перевагою, в процесі регулювання інформаційних суспільних відносин володіє, звичайно ж Конституція України (Ст. 34) як акт прямої дії і базовий Закон України "Про інформацію". Решта нормативних актів же видана у виконання даних законів, на їх підставі і повинні їм повністю відповідати. Тому, в загальній системі нормативно-правових актів, направлених на регулювання процесів інформатизації, мінімальна роль повинна належати відомчій нормотворчості, результатом якої повинне бути, переважно, видання актів рекомендаційного, методичного (науково-методичного) характеру.

Величезним досягненням Конституції України є і положення про те, що виключно законами України визначаються основи освіти і діяльності засобів масової інформації⁴⁸⁶. Вперше це положення отримало конституційне закріплення. Це виключає можливість відкоту до старого адміністративно-командного методу регулювання в даній сфері. Вирішено питання і конституційного закріплення проблеми правового інформування, як найважливішого аспекту інформаційних відносин на сучасному етапі становлення демократичної держави. Так ст. 57 Конституції визначає, що закони і інші нормативні акти, які визначають права і обов'язки громадян,

⁴⁸⁶ Закон України "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 538/97-ВР.

не доведені до зведення населення в порядку, передбаченому законом, є недійсними і одночасно закріплює право кожного знати свої права і обов'язки⁴⁸⁷.

Проте, слід зазначити, що як і раніше не визначена колегіальна або індивідуальна відповідальність державних органів і посадовців за невчасне доведення або не доведення взагалі законодавства і інших нормативних актів до населення.

Конституцією визначаються також повноваження Президента України і Верховної Ради України відносно формування державних органів регулювання засобами масової інформації: Національної ради України з телебачення і радіомовлення і Державного комітету із телебачення і радіомовлення. Президент України призначає на пост і зміщує голову Державного комітету із телебачення і радіомовлення, а також половину складу Національної ради України по телебаченню і радіомовленню. Другу половину складу Національної ради України по телебаченню і радіомовленню призначає Верховна Рада України⁴⁸⁸.

Окреслені Конституцією напрями визначають основні напрями і склад, структурну схему законодавства України у відповідній сфері, яку на сьогодні, крім Конституції, складають спеціальні закони, підзаконні акти (укази Президента України,

⁴⁸⁷ Див.: Ст. 57 Конституції України. //Голос України, № 138 (1138), 27.07.96. - С. 4-6.

⁴⁸⁸ П. 20. Ст. 85., п.п. 13, 14 Ст. 106 Конституції України. //Голос України, № 138 (1138), 27.07.96. - С. 4-6.

постанови Кабінету Міністрів України та ін.), окремі норми інших галузей законодавства. Крім того процес законотворчості продовжується. В цілому загальна схема нормативних актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання процесів інформатизації в республіці, представляється таким чином: Конституція України та міжнародно-правові акти (угоди) з інформаційної сфери; базовий закон "Про інформацію"; видові закони; урядові акти; відомчі акти; акти органів місцевого самоврядування.

Отже завершуючи загальний огляд проблеми стану засобів масової інформації у демократичному суспільстві, що формується в Україні, їх правового режиму діяльності та співвідношення з гілками державної влади можна сформулювати деякі основні висновки:

1. Формування таких умов громадянського суспільства як громадська політична активність й забезпечення свободи інформації, права на інформацію, подолання прихованої цензури як засади майбутньої правової держави почали стверджуватись, набувати реального змісту й втілення в Україні тільки в останній період.

2. Значне накопичення нормативно-правового масиву у сфері інформаційних відносин, формування самостійних правових інститутів і норм, принципів інформаційного права та наявність інших ознак дало підстави висловлювати сьогодні думку

про формування цього законодавства в окрему галузь (галузь законодавства і галузь права) - інформаційне право.

3. Право на інформацію слід розуміти у більш широкому, ніж це викладено у національному законодавстві, розумінні – це право людини і громадянина на пошук і отримання, виготовлення, використання і зберігання, поширення і захист інформації у будь-який, вільно вибраний, спосіб та не залежно від державних кордонів.

4. Засоби масової інформації не можливо у прямому розумінні називати „четвертою гілкою влади”. Вони повинні розумітися і виступати як комунікації між різними гілками влади, як засіб оцінки їх роботи, контролю над ними з боку суспільства. Це форма втілення в життя ідей громадянського контролю за владою.

5. Сучасна система підготовки фахівців у вищих навчальних закладах потребує удосконалення цього процесу на предмет інформаційно-правової підготовки і, особливо, підготовки правознавців, журналістів, психологів, політологів, спеціалістів з public relations. Відповідні програми й практика їх викладання в Україні вже існує.

3.3. ОФІЦІЙНІ ТЛУМАЧЕННЯ В СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНО-МОВНОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ⁴⁸⁹

Законодавчі акти Української РСР кінця 80-х років та незалежної України початку 90-х років справедливо вважались одними з найбільш сприятливих для забезпечення прав національних меншин. Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» (1989 р.), Декларація прав національностей України (1991 р.), Закон України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.) випередили в часі прийняття Радою Європи провідних міжнародно-правових документів у цій сфері правовідносин: Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Рамкової конвенції про захист національних меншин. Певні елементи етнополітики майбутньої незалежної держави були закладені в Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) та Декларації прав національностей України (1991 р.), які, визначаючи Україну як суверенну національну державу, що розвивається на основі здійснення українською нацією своїх невід'ємних прав, проголосили, що громадяни всіх національностей становлять народ України, передбачили рівність перед законом усіх, незалежно від походження, расової та національної належності, мови тощо; гарантували всім національностям, що проживають на території України, право вільного національно-

⁴⁸⁹ Гапотій В.Д. До питання про інтерпретаційно-правові проблеми мовного суверенітету України //Вісник Запорізького юридичного інституту. – № 4, 2006 р. С 14–22.

культурного розвитку, можливість утворення національно-адміністративних одиниць.

Сьогодні означені досягнення завдяки певним негативним процесам в Україні втрачають свої позиції. Тому важко переоцінити актуальність питання про значущість мовних правовідносин в сучасному українському суспільстві, що забезпечують повноту суверенітету держави, суверенітету нації, суверенітету народу.

Відходячи від жорсткого юридичного позитивізму і неопозитивізму, вузько нормативного праворозуміння, що вже протягом майже століття безмежно панують у вітчизняній правовій науці і практиці, в даній роботі здійснюється спроба з методологічних і концептуальних позицій дійсного, а не удаваного верховенства права, раціоналістичного (юснатуралістичного) праворозуміння, тобто з позицій „елегантної” юриспруденції, філософії права, звернутись на основі концептуальних досягнень окремих фахівців юриспруденції до питання недосконалості нормативно-правового та інтерпретаційно-правового впливу на суспільні відносини з приводу використання мов в Україні. Дане питання розглядається в роботі як невід’ємна складова державного ладу і державного суверенітету.

Суверенітет⁴⁹⁰ **держави** — політико-юридична властивість державної влади, що означає її верховенство і повноту усередині країни, незалежність і рівноправність зовні. *І Розрізняють дві сторони державного суверенітету:*

⁴⁹⁰Термін суверенітет (фр. — верховна влада) стосовно до держави вперше ужита Жаном Боденом (Франція, XVI століття).

внутрішню: виражає верховенство і повноту державної влади стосовно всіх інших організацій у політичній системі суспільства, її монопольне право на законодавство, керування і юрисдикцію⁴⁹¹ усередині країни в межах усієї державної території;

зовнішню: виражає незалежність і рівноправність держави як суб'єкта міжнародного права у взаєминах з іншими державами, неприпустимість утручання у внутрішньодержавні справи ззовні.

Внутрішній суверенітет називають ще *законодавчим суверенітетом*, оскільки він припускає право законодавчої влади видавати закони.

У Конституції України 1996 р. проголошується: «Суверенітет України поширюється на всю її територію» (ст. 2).

Суверенітетом володіють будь-як держави незалежно від величини їхньої території, кількості населення, форми правління і пристрою. Суверенітет держави є основним принципом міжнародного права. Він знайшов своє вираження в Статуті ООН і інших міжнародно-правових документах.

Однак держава не вправі робити усе, що вважає за необхідне, стосовно інших держав. Проти таких дій застерігає міжнародне право. Наприклад, державам забороняється застосовувати силу проти інших держав, за винятком самооборони

⁴⁹¹ Юрисдикція (лат. - суд, судочинство) — обсяг правоміч відповідних державних органів (суду, арбітражного суду, адміністративних органів і ін.) вирішувати суперечки про право і справи про правопорушення, зокрема оцінювати дії особи з погляду правомірності і застосовувати юридичні санкції до правопорушників.

або уповноваження з боку Ради безпеки ООН. Іншим обмеженням волі дій держави є юридичний обов'язок виконувати укладені їм договори. Так, члени Європейського Союзу уклали між собою договір, відповідно до якого велика частина їхнього економічного життя підлягає керівництву Союзу. Крім того, Європейський Союз має власну систему права і свій власний суд, що виходить із принципу, що у випадку виникнення протиріч між законами Союзу і законами держави-члена пріоритет належить законам Союзу. Незважаючи на ці обмеження, члени Європейського Союзу залишаються суверенними державами. *Варто відрізнити суверенітет держави від суверенітету народу і суверенітету нації.*

Суверенітет народу (народ — громадяни всіх національностей, що проживають на території даної країни) означає верховенство народу як джерела і носія влади, його право самому вирішувати свою долю, безпосередньо або через представницькі органи брати участь у формуванні напрямку політики своєї держави, складу його органів, контролювати діяльність державної влади.

Суверенітет народу, закріплений у конституції, — якісна характеристика демократії, демократичного режиму в державі. У ст. 5 Конституції України записано: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює влада безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування».

Яке співвідношення суверенітету держави і суверенітету народу?

Суверенітет держави не обов'язково припускає суверенітет народу. Суверенітет держави може сполучитися з відсутністю суверенітету народу, з наявністю тоталітарного режиму, деспотії. Як правило (але не завжди) відсутність зовнішнього суверенітету держави волоче втрату суверенітету народу як внутрішньої волі його політичного стану. У демократичній державі джерелом і основою співробітництва усієї влади є *установча влада народу*. Тут суверенітет народу є джерелом державного суверенітету.

Суверенітет нації⁴⁹² означає *повновладдя нації*, що реалізується через її основні права. **Основні права нації** -гарантована законом міра волі (можливості) нації, що відповідно до досягнутого рівня еволюції людства здатна забезпечити її існування і розвиток. Міра волі закріплена як міжнародний стандарт як загальних і рівна для всіх націй. **Основні права нації:**

⁴⁹²Нація (*у юридичному відношенні*) рівнозначна терміну «народ». У термін «нація» вкладається і зміст громадянства. Нація — громадяни держави різних національностей, що об'єднані подібністю в рішенні природних, політичних і психологічних проблем. Ця подібність виникає внаслідок проживання на одній території і тривалому спілкуванні один з одним. Нація (*в етнічному відношенні*) — етносоціальна спільність, у якій сформувалася самосвідомість своєї ідентичності (спільність історичної долі, психології і характеру, схильність до національних, матеріальних і духовних цінностей і т.п.), а також територіально-язикова і господарсько-економічна єдність. *Населення* — сукупність фізичних осіб, поза залежністю від їхньої національності і громадянства, що законно проживають на території конкретної держави.

— право на існування і вільний розвиток, володіння реальною можливістю визначати характер свого національного життя, включаючи здатність реалізувати право на політичне самовизначення (державна самоорганізація — аж до державотворення);

— право на вільний розвиток національних потреб — економічних і соціальних;

— право на духовно-культурний розвиток, повагу національної честі і достоїнства, розвиток національної мови, звичаїв, традицій;

— право розпоряджатися природними і матеріальними ресурсами на своїй території;

— право на мирне співіснування з іншими народами і націями;

— право на екологічну безпеку й ін.

Таким чином, суверенітет нації, її **повновладдя** означає володіння реальною можливістю визначати характер свого національного життя, самостійно вирішувати питання, що відносяться до розвитку національної волі і національних потреб, право на повагу національної честі і достоїнства, розвиток культури, мови, звичаїв, традицій, створення національних установ. Повновладдя однієї нації неможливо без дотримання суверенітету інших націй і народностей, без поважного відношення до їхніх національних потреб і прав.

Український народ політично самовизначився, створивши самостійну незалежну державу. Держава Україна сприяє консолідації і розвитку української нації, збереженню історичної пам'яті, традицій і культури, враховує етнічну, культурну, мовну і релігійну самобутність її корінних народів і національних меншостей. Конституція України визначила українську мову державною мовою, підкресливши, що держава забезпечує всебічний розвиток як української мови у всіх сферах громадського життя, так і вільний розвиток, використання і захист російської й інших мов національних меншостей (ст. 10).

Яке співвідношення суверенітету держави і суверенітету нації в багатонаціональних державах?

У багатонаціональній державі його суверенітет не може бути суверенітетом однієї нації як етносоціальної спільності. Він містить у собі обов'язку стосовно інших націй, що є сучасниками «титальної» нації, існують паралельно з нею.

Державний суверенітет, здійснюваний багатонаціональною державою, повинний гарантувати суверенітет кожної з націй, що об'єдналися. Якщо нація здійснила своє право на політичне самовизначення шляхом об'єднання в союзну державу (федерацію), суверенітет кожної з націй, що об'єдналися, досягається шляхом **забезпечення суверенних** прав суб'єктів союзу, що уступили частину своїх прав багатонаціональній державі (наприклад, охорону загальних державних кордонів, здійснення загальної фінансової, податкової й оборонної політики).

Головне полягає в тому, щоб нація, що складає більшість у країні і дала назві державі, не використовувала свою перевагу для обмеження прав представників іншої нації. Протиправна і неприпустима будь-яка національна дискримінація або прагнення однієї нації підкорити іншу.

Відповідно до Статуту ООН, будь-яке державне утворення повинне поважати **права нації на самовизначення** і забезпечити гарантії даного права. Однак право на самовизначення не тотожно праву на державний суверенітет. Не можна ставити знак рівності між правом народів на самовизначення і правом на відділення, на входження до складу тієї або іншої держави, а також вихід зі складу держави. *Національний суверенітет не обов'язково припускає державний суверенітет.* Самовизначення може мати форму культурної автономії, тобто розвиток національної мови, ведення викладання рідною мовою, відновлення і розвиток власної культури, мистецтва і т.п. Якщо всі народи, що входять у багатонаціональну державу, будуть домагатися права державотворення (державного суверенітету), те світ буде вовлечен у хаос. Державний, народний і національний суверенітети взаємозалежні в демократичній державі.

Україна як суверенна демократична держава втілює в собі суверенітет держави, суверенітет нації і суверенітет народу. Реалізація в Україні права на політичне самовизначення, аж до відділення (вища ступінь національного суверенітету, що волоче

встановлення державного суверенітету) є об'єктивно закономірним процесом⁴⁹³.

Положення про українську мову як державну міститься у розділі I "Загальні засади" Конституції України⁴⁹⁴, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття "конституційний лад". Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10 Конституції України, як і інших статей розділу I "Загальні засади", можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом. Публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо). До сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які відповідно до частини п'ятої статті 10 та пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України визначаються законами. Зокрема, відповідно до чинних законів питання

⁴⁹³ Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с. (С. 45-51).

⁴⁹⁴ Конституція України.

застосування української мови визначено щодо розгляду звернень громадян; діяльності Збройних Сил України та Національної гвардії України; видання друкованої продукції, призначеної для службового та ужиткового користування, що розповсюджується через державні підприємства, установи і організації (бланки, форми, квитанції, квитки, посвідчення, дипломи тощо); висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації; оформлення митних документів тощо.

Законодавство про основи національної безпеки закріплює положення про те, що одним з пріоритетів національних інтересів України є: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України; зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві; **забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України**, гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України⁴⁹⁵.

Тому серед основних напрямів державної політики з питань національної безпеки було передбачено „формування і

⁴⁹⁵ Ст. 6. Закону України «Про основи національної безпеки України». //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. - № 6 (19. 06. 2003 р.) - N 964-IV.

вдосконалення політико-правових, соціально-економічних та духовно-культурних засад етнонаціональної стабільності, відпрацювання ефективних механізмів узгодження інтересів етнічних спільнот та розв'язання міжнаціональних суперечностей”⁴⁹⁶.

До кінця 1999 року розуміння та застосування 10 статті Конституції України в широкому демократичному контексті формувало певні позитивні умови і для відродження української мовної традиції і, водночас захисту мовних прав і свобод російської та інших мов національних меншин в Україні. Такий стан відображав ціннісні складові народнісного, національного і державного суверенітету України. Однак звернення народних депутатів до Конституційного Суду України за офіційним тлумаченням змісту цієї статті суттєво змінило ситуацію. При цьому не можна сказати, що зміни, які відбулись доцільно визначати як позитивні. Конституційний Суд України після розгляду означеного звернення, вирішив, що положення частини першої статті 10 Конституції України, за яким "державною мовою в Україні є українська мова", треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах

⁴⁹⁶ ч. 10 Ст. 8. Закону України «Про основи національної безпеки України». //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. - № 6 (19. 06. 2003 р.) - N 964-IV.

суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України).

Поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України.

Виходячи з положень статті 10 Конституції України та законів України щодо гарантування застосування мов в Україні, в тому числі у навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова.

У державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема частини п'ятої статті 53, та законів України, в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин⁴⁹⁷.

Такий локалізм та нормативність офіційної інтерпретації Конституційного Суду України щодо змісту 10 статі Конституції України утворили таку ситуацію в означеній сфері суспільних відносин, що за декілька років застосування сприяли формуванню умов в яких мільйони дітей і їх батьків лишаються конституційного

⁴⁹⁷ Семьоркіна О. Дослідження чинного законодавства України у сфері забезпечення прав національних меншин та народів. //Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. /Під загальною редакцією Ю. Тищенко. - К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2004. — С. 169-187.

права на навчання мовою, яку вони вважають рідною, потрапляють у повну залежність від держави, а держава отримує можливість, спираючись на неконституційне рішення Суду, безперешкодно нав'язувати свою волю як особі, так і суспільству.

В цьому контексті заслуговує ретельної уваги окрема думка судді Конституційного Суду України Мироненка О.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України. Його професійні міркування щодо конституційності прийняття рішення Конституційним Судом України заслуговують особливої уваги тому, що вони в більшості своїй виправдались часом та, крім цього, були дуже мало відомі широкому загалу українського суспільства.

Зокрема суттєвий інтерес представляє тлумачення Мироненка О.М. щодо прагнення Конституційного Суду України в своєму офіційному тлумаченні поширити сферу обов'язкового вжитку української мови. Так нові норми права, сформульовані Конституційним Судом України у вигляді офіційного тлумачення, мають і всі класичні ознаки статей закону. Про це свідчать не лише формальний аналіз їх змісту і структури, а й (чи то навмисна, чи то випадкова) текстуальна тотожність з статтями чинних законів або законопроектів, які тільки подані до розгляду Верховній Раді

України. По-третє, Рішення Конституційного Суду України (пункти 1 і 2 резолютивної частини) є неконституційним і за змістом. Квінтесенція частини першої статті 10 Конституції України, за якою "державною мовою в Україні є українська мова" полягає в тому, що українська мова є національною офіційною і робочою мовою саме держави, а не громадянського суспільства чи приватної особи. Тому застосування (а не спілкування, як зазначається у Рішенні) української мови є обов'язковим виключно для сфери державної (а негромадської чи приватної) діяльності, особливо у частині, що стосується мови офіційних актів та державної документації.

Приписи ж щодо "обов'язковості спілкування українською мовою в інших публічних сферах суспільного життя", не можуть встановлюватись не тільки Конституційним Судом України, а й законом, оскільки це буде суперечити, у першу чергу, як частині другій, так і частині третій тієї ж статті 10 Конституції України. Словосполучення "публічні сфери суспільного життя" взагалі уявляється несприйнятним ні з юридичної, ні з граматичної точки зору. Консерватизм нормативістів відомий, але і він повинен мати межі хоча б здорового глузду. Розуміння "публічного" як "державного" відкидає Україну на рівень юриспруденції початку першого тисячоліття, тобто часів Давнього Риму, не говорячи вже, що офіційний вираз "державні чи одержавлені сфери суспільного життя" з позицій сучасного праворозуміння інакше як позбавленим смислу ніхто б не оцінив. На межі третього тисячоліття українська

мова вживає латинське *publicus* як "громадський", тобто у такому ж значенні, як і "суспільний". У цьому розумінні "винахід" Суду сприймається як тавтологія у вигляді "громадських сфер громадського життя". Втрачає смисл словосполучення "публічні сфери суспільного життя" і у найширшому значенні терміну "публічний" - гласний, відкритий, неприватний, такий, що здійснюється у присутності людей, публіки тощо, оскільки інших, окрім масонства, сфер у суспільному житті, мабуть, не буває.

Але у будь-якому розумінні наведеного словосполучення за текстом Рішення до "інших публічних сфер суспільного життя" неналежить "здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування". Отже, ним охоплюється все коло громадського людського буття, тобто відносин, що складаються за участю людей, насамперед, у громадах, публічному спілкуванні, на зборах, демонстраціях, мітингах, маніфестаціях, публічних місцях (слухачів, глядачів, відвідувачів, читачів, навіть непевних, підозрілих) та під час інших заходів, доступних не визначеному чи визначеному числу громадян. Це означає, що словосполучення "інші публічні сфери суспільного життя" є не що інше, як своєрідний, невдалий аналог поняття "громадянське суспільство" чи конституційного терміну "сфери суспільного життя" (частина друга статті 10 Конституції України). Що ж до останньої, то держава аж ніяк не зобов'язує, а лише забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови, тобто надає чи створює необхідні матеріальні умови, засоби, охороняє від

посягань на українську мову з боку будь-кого, виявляє про неї постійну турботу, здійснює найвище піклування, догляд, опікування, кураторство, дбайливість, старанність тощо. Тільки так можна тлумачити термін "забезпечує". І будь-який закон чи рішення Конституційного Суду України щодо обов'язковості, примусового нав'язування громадянському суспільству якоїсь однієї мови не відповідатиме Конституції України.

Не є конституційним і положення, сформульоване Судом у частині другій пункту 2 Рішення. Воно суперечить частині третій статті 10 Конституції України, яка гарантує (тобто тут держава не тільки забезпечує, як у попередній частині, а й виступає у ролі гаранта, поручника у виконанні сформульованого далі власного обов'язку) вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин. Таку жорстку, імперативну конституційну норму Суд підмінив досить розпливчатою диспозитивною формулою "можуть використовуватися"⁴⁹⁸.

⁴⁹⁸ Окрема думка судді Конституційного Суду України Мироненка О.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України (254к/96-ВР) щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) //Вісник Конституційного Суду України, 2000. - № 1 Справа N 1-6/99 N 10. (16. 12 1999 р.).

РОЗДІЛ 4. ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ ДЕРЖАВИ ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

4.1. ПІДХОДИ ДО ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ВЛАДИ В ТЕОРІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Однією з передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість органів влади. Адже саме прозорість дій влади - головна запорука здійснення ефективної державної політики, уможливлення громадського контролю над діяльністю державних інституцій, зміцнення довіри до публічної влади з боку людей. У демократичних країнах влада зобов'язана виконувати чіткі та зрозумілі процедури інформування громадян про свою діяльність і використовувати механізми залучення громадськості до формування державної політики та оцінювання якості її реалізації.

Натомість інформаційна «закритість» органів влади є однією з ключових причин виникнення корупції, проведення неефективної політики, відчуження можновладців від громадян.

Якщо сьогодні головним завданням України є інтеграція до Європейського Союзу, то для органів державної влади має стати

пріоритетним - інтеграція до європейського адміністративного простору, побудованого на засадах відкритості та прозорості.

Як відомо, питання інформаційної відкритості органів державної влади України регулюють десятки вітчизняних та міжнародних юридичних нормативних документів. Основним документом у цій царині є Конституція України, стаття 34 якої гарантує кожному право мати свободу думки і слова, вільно виражати свої погляди та переконання, а також вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Стаття 40 Основного Закону України визначає, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або ж особисто звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які, в свою чергу, зобов'язані розглядати ці звернення і надавати обґрунтовані відповіді в установленій законом строк.

В Україні до кола основних нормативних документів, що регламентують процедури роботи з державною інформацією, належать закони «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про звернення громадян», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» тощо. До числа основних підзаконних актів щодо відкритості роботи органів виконавчої влади можна віднести укази Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 27 червня 2002 року і «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у

формуванні і реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року. Велике значення мають також відповідні постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 року, «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року, «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків із громадськістю та взаємодії з засобами масової інформації» від 18 жовтня 2004 року, «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 року. Складовою національного законодавства є також Міжнародний пакт про громадянські та політичні права⁴⁹⁹, Європейська конвенція з прав людини⁵⁰⁰ та інші міжнародні акти, що визначають принципи доступу громадян до державної інформації.

Та попри достатньо велику кількість законодавчих документів, спрямованих на забезпечення безперешкодного і легкого доступу громадян до інформації про діяльність органів влади, ситуація в Україні ще є далекою від ідеальної. Зумовлено це тим, що, на жаль, далеко не всі органи державної влади виконують норми законодавства щодо надання вчасних і коректних відповідей на інформаційні запити та звернення громадян і дотримуються

⁴⁹⁹ Прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 2200 А (XXI) від 16 грудня 1966 р., вступив у силу 23 березня 1976 р.

⁵⁰⁰ Ратифікована Україною у вересні 1997 р.

положень нормативних актів, які регламентують порядок і частоту проведення прес-конференцій, процедури обговорення проектів рішень та вивчення громадської думки. Навпаки, нерідко органи влади безпідставно закривають доступ до суспільно важливої інформації, ставлячи обмежувальні грифи: «Не для друку», «Опублікуванню не підлягає», «Для службового користування». Не повною мірою виконується вимога законодавства оприлюднювати проекти найважливіших соціально-економічних рішень та безпосередньо самі рішення.⁵⁰¹

Демократичний вибір України потребує активного прискорення формування громадського суспільства, однією з вимог якого є участь громадськості в ухваленні державних рішень, їх контроль за діяльністю політиків і відповідальність влади. За визначенням політологів, на сьогодні спостерігається період невизначеності: відбувається поступова інституалізація влади й інституалізація її ставлення до ЗМІ. Чимало залежить від того, яку політику взаємодії може виробити влада – з урахуванням національних інтересів чи політичної доцільності.

Аналіз проблем взаємодії ЗМІ і державних інституцій у науковій світовій літературі характеризуються різноманітністю думок залежно від науки, яка їх продукує. Така прискіплива увага до ЗМІ диктує розвиненість інформаційних можливостей сучасної західної цивілізації. Державні механізми, що регулюють у

⁵⁰¹ Інформаційна відкритість органів державної влади України / За загальною редакцією М. Лациби . – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. – С. 3-4.

визначених напрямках діяльність засобів масової комунікації у різних країнах світу, мають свої особливості, що можуть бути враховані нами у процесі впорядкування вітчизняного законодавства.

Проблеми ЗМІ і владних інституцій у теорії та історії державного управління в основному досліджуються з точки зору формування позитивного іміджу державної влади, поваги до права і закону, відкритості владних інституцій, політичних засад інформаційної політики, комунікативних аспектів інформації, системи інформаційних війн та безпеки. Існує велика кількість теоретичних підходів стосовно діяльності засобів масової інформації у співвідношенні з владними структурами при забезпеченні відкритості управлінських процесів.

Використовуючи метод історичного аналізу, доцільно розглянути відомі історичні приклади регулювання взаємовідносин між владою та засобами масової інформації за допомогою владного примусу та законодавчого тиску, окреслити найпоширеніші підходи до економічної незалежності ЗМІ.

Розгляд відповідної проблематики в даному напрямі допоможе дійти висновку щодо різноманітності підходів до філософії свободи слова, свободи доступу до інформаційних джерел, впливу економічної незалежності ЗМІ на якість та об'єктивність новин, у тому числі, і на правове інформування громадян в умовах демократії та розвинутого громадянського суспільства.

Можна констатувати, що існує велика кількість моделей комунікації, що розроблялись на основі досліджень у галузі психології підсвідомості З. Фрейдом, К. Юнгом, Е. Берном, представниками гуманістичного напрямку К. Роджерсом, Ю. Московічі та ін. На базі цих концепцій розроблено семіотичні моделі комунікації Р. Якобсона, Ю. Лотмана, У. Екю, що й дотепер успішно використовуються, зокрема, й у теорії реклами. Суспільні погляди, що формуються під впливом засобів масової інформації, досліджувались Е. Ноель-Нойман, яка відкрила так звану «спіраль мовчання». Ще в період Другої світової війни К. Левин розробив так звану «модель приватника», яку політики ретранслявали на новини в ЗМІ. Саму структуру новин, їх наповнення з точки зору поширення ідеології, досліджував Т. А. Ван Дейк, який довів, що новини мають певні макроструктури та схеми, здатні ввести у соціальну свідомість відповідні сценарії та установки. У сучасній Україні ці концепції представлені й узагальнені в роботах Г. Почепцова, В. М. Бебика, М. Логунової, Н. Костенко та інших.

Дослідники у галузі соціології масової комунікації (Т. Ван Дейк, Дж. Б. Томпсон, С. Холл, А. Толсон, Дж. Лалл, С. й Р. Сколлон) і зараз застосовують термін «ідеологія» щодо ЗМІ. Звідси і потреба в аналізі та зміні законодавчого підґрунтя для роботи ЗМІ, дослідженні способів використання цих інструментів розвитку демократії задля формування в суспільстві нових світоглядних орієнтирів та систем цінностей. Слід зазначити, що ціннісний аспект інформаційного суспільства досліджував

Р. Інглегарт. Канадські професори Роберт Гакет і Кетлін Крос проаналізувати ефективність виконання засобами масової інформації своїх функцій в умовах розвиненої демократії.

Основним показником демократичного стану суспільства науковці вважають ступінь свободи преси, оскільки «засоби масової комунікації повинні... «вдихнути сили у свідомість більшості громадян, щоб ними не управляли ні недемократичні держави, ні недемократичні ринкові сили, а тільки вплив мали закон і право. ЗМІ призначені для використання громадськістю, для задоволення потреб усього населення, а не для приватних цілей чи вигід політичних керівників і підприємців».⁵⁰²

Проблема обмеження свободи слова є не менш актуальною і сьогодні, оскільки ЗМІ відіграють значну роль у житті сучасного суспільства. Як показує практика, звільнившись від контролю з боку держави, вони потрапляють під більш жорсткий контроль з боку бізнесу та медіа-власників, тому свобода друку та думок не може бути відокремленою від соціальної відповідальності, тобто саморегуляції засобів масової комунікації.

Найвідомішими і найпоширенішими засобами регулювання свободи преси є державна цензура; законодавчі обмеження щодо отримання дозволу на відкриття газети або ліцензування; податковий, договірний або підрядний тиск на агентів ринку ЗМІ. Фахівці вважають, що найбільш відомою стала система контролю та цензури ЗМІ за часів радянської влади. Більшість із цих методів

⁵⁰² Кін Джон. Мас-медіа і демократія / Пер. з англ. О. Грищенко, Н. Гончаренко. – К.: К.І.С., 1999. – С. 8

використовується сьогодні під різними приводами та в різних державах. В українській історії також є приклади, що свідчать про винахідливі шляхи регулювання діяльності преси та закриття нелояльних до влади видань.

У свою чергу, опір засобів масової інформації контролю з боку держави теж має свій історичний ракурс. Особливо показовим він став упродовж 18 століття в Європі та Америці. Висловлюючи аргументацію на захист свободи преси, Д. Кін узагальнює її наступним чином.⁵⁰³

1. Теологічний підхід не допускав державної цензури в ім'я даного Богом дару людського розуму. Відомими теоретиками цього підходу, що став дуже поширеним під час громадянської війни в Англії (1644 рік), були Г. Бартон, Г. Робінсон, В. Волвін і Д. Мільтон.

2. Дотримання свободи слова є наслідком, що впливає з теорії природності вільної преси. Ідеї щодо поширення цього підходу спиралися на теоретичні надбання Д. Локка та були розвинуті в працях Д. Асгіла «Есе про пресу» (1712 рік), серії статей Д. Трендчарда і Гордона та у «Нарисах про свободу преси» Т. Гайтера (1720-1723 роки). Найбільшої досконалості теорія природності преси досягла в дослідженнях Метью Тіндела, який піддав обструкції релігійне обґрунтування цензури преси. Принцип природної свободи Тіндел поширював і на політичну сферу: «від

⁵⁰³ Йоганнесбурзькі принципи: Національна безпека, свобода висловлювань і доступу до інформації //Незалежний культурологічний часопис «І».–2004. –№ 3. – С. 17.

осіб, наділених природним правом віросповідання, не можна очікувати, що вони полишать його перед «воротами» державної влади». Тому державні діячі змушують мовчати своїх підданих за допомогою «мови суду». Чинити опір у такий спосіб може тільки преса, яка «наче відданий страж» передбачить всі несподіванки та попередить будь-яку небезпеку». Таким чином, свобода преси забезпечить «добре врядування, що ґрунтується на природних правах розумних індивідуумів, здатних разом з їхніми обранцями жити відповідно до верховенства закону».⁵⁰⁴

3. З точки зору представників «теорії утилітаризму (корисності)» В. Годвіна, Дж. Мілла, І. Бентама, державна цензура громадської думки це «ліцензія на деспотизм» і протилежність принципу «максимального блага підвладних». Зокрема, І. Бентам (1820-1821 роки) розвинув ідеї «доброго уряду». «Добра політична система має виконувати, зокрема, два завдання: створювати уряди, що забезпечують добробут громадян, узгоджуючи структури громадянського суспільства з їх правами та вільноринковим обміном, та охороняти цих громадян від зловживань з боку урядів». І. Бентам також стверджував, що уряди завжди керуються власними інтересами, тому що «така властивість людської природи, коли вона поєднана із владою...». Це свавілля потребує постійного контролю та стримування, якого можна досягти за допомогою регулярних виборів. Вибори ж без вільної преси «схожі на ферму, де на вісім

⁵⁰⁴ Йоганнесбурзькі принципи: Національна безпека, свобода висловлювань і доступу до інформації //Незалежний культурологічний часопис «І». –2004. – № 3.– С. 18.

місяців року всі собаки, що охороняють вівців, мають бути зачинені, а справою охорони овець упродовж цього часу опікуються вовки». ⁵⁰⁵ Теорія утилітаризму щодо преси визнає за нею функцію контролю за діяльністю політиків та урядів, що допомагає відстежувати «звичні привілеї» тих, хто при владі. За цією теорією, вільна преса «збільшує можливості розсудливих рішень», надаючи громадськості доступ до суперечливої інформації про реальний світ.

Ще один аргумент на захист свободи преси базується на поширенні думки про досягнення істини шляхом «необмеження» публічних дискусій серед громадян. Одним із прихильників цього підходу був Леонардо Бумер (1614 рік). Свій розвиток він отримав у працях Джозефа Прістлі (1768 рік) та Дж. Стюарта Мілля (1859 рік). Критикуючи вузькість утилітаристського підходу до свободи преси, Д. Мілля захищав справу освіти та вдосконалення особи як підґрунтя для дискусій щодо пошуку Істини, оскільки «потребою для психічного здоров'я людства (від якого залежить здоров'я взагалі) є свобода думки та свобода вираження думки». Він сформулював три основні причини, чому гарантія вільного обміну думками у пресі є важливою.

По-перше, думка, яка замовчується урядом чи громадянським суспільством як нібито хибна, може врешті-решт виявитися правдою, тобто підтвердитися фактами.

⁵⁰⁵ Йоганнесбурзькі принципи: Національна безпека, свобода висловлювань і доступу до інформації //Незалежний культурологічний часопис «І». – 2004. – № 3.– С. 19.

По-друге, хоча думка може виявитися помилковою, вона завжди містить крихту правди. Лише зіткнення з іншими, протилежними поглядами, може з'ясувати цілковиту правду.

По-третє, існує так звана «часова упередженість думок», тобто істинна думка з часом може стати упередженою і перетворитися на «мертву, а не живу правду». «Насправді багато думок, що постали тепер, будуть відкинуті майбутніми поколіннями, як і ті, що постали колись і відкидаються нині». На його переконання, істина може перетворитися на упередження, якщо вона не зазнала випробувань шляхом контраргументів. Недоліком підходу Мілля Д. Кін вважає ідеалістичний погляд на множинність несумірних істин, поборники яких ніколи не зможуть досягти згоди та уникнути розколу, вдаючись до обережного і спокійного обговорення та заборони дискусійних прийомів, що спричиняють образу інших. На думку низки дослідників, підхід Дж. Мілля також не враховував багатьох «видів мистецького, етичного та політичного самовираження, цілі та наслідки яких відмінні від пошуку істини».⁵⁰⁶

Всі ці підходи та теоретичні обґрунтування зробили суттєвий внесок у справу розвитку ідеї правової держави, яка характеризується верховенством закону і права, ідеї громадянського суспільства і його основної складової – вільної преси.

Як свідчить досвід, процеси державної регуляції і

⁵⁰⁶ Йоганнесбурзькі принципи: Національна безпека, свобода висловлювань і доступу до інформації //Незалежний культурологічний часопис «І». – 2004. – № 3.– С. 21.

саморегуляції діяльності засобів масової комунікації у розвинених країнах відбувається паралельно і характеризується рівнем відповідальності гравців політичного процесу та журналістів.

«Громадянське суспільство» - дуже вагома категорія, яка є невід'ємною частиною дослідження проблематики, що висвітлюється у цій роботі. Цей термін є надзвичайно поширеним у сучасній юридичній літературі. Майже у кожному науковому посібнику або підручнику, які присвячені вивченню інститутів держави та права, він уживається безпосередньо або замінюється синонімами, які не змінюють його сутності. Термін «громадянське суспільство» прийнято співвідносити ще з давньоримським словом *civitas*, яке позначало спільноту римських громадян⁵⁰⁷. Найбільш інтенсивним періодом розвитку ідей громадянського суспільства сучасні науковці називають XVII – XVIII століття і пов'язують це з іменами таких видатних мислителів свого часу, як Г. Гроцій, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Л. Монтеск'є, І. Кант, Г. Гегель, А. Сміт та іншими. Другим поштовхом до розвитку ідей громадянського суспільства вважають середину XX століття, що пов'язується із відродженням ідей про права людини та громадянина після подій Другої світової війни.

У сучасній літературі громадянське суспільство є досить популярним предметом дослідження. Перш за все, це пов'язано з досить нетривалим розвитком України як самостійної держави та відродженням основних інститутів громадянського суспільства, які

⁵⁰⁷ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002. –С. 278.

потребують нового дослідження та аналізу у контексті політичних та соціальних реалій, що утворилися у новій державі. Як і у випадку з дослідженням інформації, громадянське суспільство є об'єктом вивчення багатьох соціальних наук, серед яких філософія, політологія, соціологія тощо. Однак М. В. Цвік наголошує на тому, що більшість із підходів, які використовуються у наукових виданнях, є виправданими лише з точки зору конкретних завдань, які стоять перед дослідженням громадянського суспільства в межах окремої соціальної дисципліни. Науковець зазначає, що при дослідженні громадянського суспільства в контексті юридичної проблематики найбільш обґрунтованим буде наголошення на його інституціональній сутності. За М. В. Цвіком, громадянське суспільство – це сукупність громадських інститутів, які сформовані на добровільних засадах, діють на самоврядних засадах у межах Конституції та законів, за посередництвом яких індивіди вільно реалізують свої основні природні права та свободи⁵⁰⁸. Такий підхід робить акцент на важливості інститутів, що існують і забезпечуються державою, вони вважаються основою громадянського суспільства та інструментом для досягнення свободи для кожного окремого члена такого суспільства.

Однак у науковій літературі існують й інші підходи до розуміння громадянського суспільства. Наприклад, В. С. Нерсесянц

⁵⁰⁸ Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – С. 55.

під сучасним громадянським суспільством розуміє правове, ліберально-демократичне, плюралістичне, відкрите суспільство, основним суб'єктом якого є вільний індивід, який реалізує свої інтереси у межах єдиного для всіх закону та спільного порядку. Людина як член громадянського суспільства є повноправним і разом із тим відповідальним учасником суспільних відносин, що виникають у державі.⁵⁰⁹

А. А. Письменицький та Д. В. Слинко визначають громадянське суспільство як суспільство із розвиненими політичними, економічними, правовими і культурними відносинами між його членами; як незалежну від держави, але взаємодіючу з ним спільність громадян високого соціального, економічного, культурного та морального статусу, що разом із державою створюють розвинені правові відносини. Громадянське суспільство є соціальним підґрунтям правової держави, причому це самоврегульоване громадянське суспільство, яке об'єднує вільних громадян-носіїв суспільного прогресу. У центрі уваги такого суспільства знаходиться людина та його різноманітні інтереси. За допомогою соціальних інститутів, суспільних зв'язків створюються необхідні умови для реалізації кожним громадянином своїх творчих, трудових можливостей, забезпечуються плюралізм думок, особисті права та свободи.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА), 2002. – С.284.

⁵¹⁰ Письменицький А. А., Слинко Д. В. Теория государства: Учебное пособие. – Х.: Консум, 2004. – С. 60-61.

Як бачимо, основою громадянського суспільства автори вважають самих громадян, яким надається повний спектр прав та свобод, який накопичений під час історичного розвитку суспільства від режимів деспотизму до сучасного цивілізованого суспільного устрою. Схожу думку у своїх наукових працях виражає О. Ф. Скакун, яка, щоправда, наголошує на тому, що громадянське суспільство – це система взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян держави, їх об'єднань, що добровільно сформувалися та перебувають у відносинах конкуренції і солідарності, поза безпосереднім утручанням держави, покликаної створювати умови для їх вільного розвитку.⁵¹¹

Характерним для наведених визначень, які запропоновані А. А. Письменицьким, Д. В. Слинко, О. Ф. Скакун, є роль держави, яка зводиться до того, щоб лише підтримувати соціальну структуру, не заважаючи вільним індивідам реалізовувати надані їм права та свободи. Така позиція є найпоширенішою у сучасній юридичній літературі. Наприклад, цієї ж думки дотримується М. І. Матузов, який вказує, що роль держави у громадянському суспільстві має зводитись до необхідного мінімуму: охорона правопорядку, боротьба зі злочинністю, створення нормальних умов для безперешкодної діяльності індивідуальних та колективних власників, реалізації ними своїх прав та свобод.⁵¹² М. В. Кравчук

⁵¹¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – С. 58.

⁵¹² Теория государства и права: Курс лекций / М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и И. М. Зайцев ; Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько . – 2-е изд., перераб.и доп. – М. : Юристъ, 2001 . – С. 207.

зазначає, що у громадянському суспільстві держава має втручатися тільки у найважливіших питаннях, що чітко визначені законом.⁵¹³

Отже, більшість науковців схильні вважати, що основна сутність громадянського суспільства полягає у забезпеченні та підтриманні прав і свобод громадянина та людини. Для того, щоб більш повно окреслити сутність категорії «громадянське суспільство», вважаємо за потрібне навести основні ознаки, які пов'язуються з ним у сучасній літературі:

- визнання людини, її прав і свобод найвищою суспільною цінністю;

- пріоритет суспільства над державою, яка існує насамперед як регулятор суспільних відносин і гарант здійснення прав особи;

- рівноправність і захищеність усіх форм власності, насамперед приватної;

- подолання відчуження людини від засобів виробництва, знарядь праці та результатів своєї трудової діяльності;

- забезпечення економічної свободи громадян та їхніх об'єднань;

- наявність плюралізму в усіх сферах матеріального та духовного життя;

- надійна й ефективна система соціального захисту кожної людини;

⁵¹³ Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навчальний посібник. – 3-тє вид., змін. й доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – С. 73.

– ідеологічна і політична свобода особистості, наявність демократичних інститутів і механізмів, які забезпечують кожній людині можливість активного впливу на державну політику.

Таким чином, у центрі громадянського суспільства знаходиться людина, якій за допомогою комплексу інститутів забезпечується визначений перелік прав та свобод. У цьому, на нашу думку, і полягає сутність громадянського суспільства. Слід зауважити, що для забезпечення цих прав та свобод їх перелік повинен бути чітко визначений у чинному законодавстві країни, крім того, у законодавстві повинні закріплюватися процедури їх втілення у життя. Держава не повинна обмежуватися лише декларативними нормами, стосовно яких не існує чіткого розуміння механізму їх втілення. Отже, необхідною складовою частиною громадянського суспільства є його інститути, які знаходять досить широке відображення у сучасній юридичній літературі.

А. А. Письменицький зазначає, що необхідними елементами громадянського суспільства є власність, родина, свобода підприємницької діяльності, свобода освіти, свобода інформації, екологічна безпека, демократичне законодавство, розподіл влади, наявність легітимної опозиції, громадські об'єднання, рухи, партії, професійні спілки та інше.⁵¹⁴ Також відносно інститутів громадянського суспільства висловлюється М. В. Цвік, який наводячи їх перелік (сім'я, церква, приватні чи колективні підприємства, комерційні організації, об'єднання за інтересами,

⁵¹⁴Письменицький А. А., Слинко Д. В. Теория государства: Учебное пособие. – Х.: Консум, 2004. – С. 61-63.

профспілки, органи громадської самодіяльності, громадські організації, політичні партії, недержавні засоби масової інформації), зазначає, що головною ознакою всіх інститутів та елементів громадянського суспільства є те, що вони утворюються не державою, а самими індивідами, і тому їх реальне функціонування є показником громадянської зрілості суспільства, усвідомленням своїх власних потреб, рівня його самосвідомості. Науковець вказує, що саме від ефективності функціонування інститутів громадянського суспільства залежить авторитет та реальні можливості впливу громадянської думки на державно-владні інститути.⁵¹⁵

Отже, на підставі викладеного ми можемо зробити висновок щодо змісту та сутності громадянського суспільства. Громадянське суспільство – це сукупність вільних людей, що мають високий соціальний, культурний, моральний рівень особистої розвиненості, що взаємодіють із державою, яка гарантує та забезпечує їм повний обсяг та реальне підтримання прав та свобод, які є загально визнаними у сучасному демократичному світі. Сутністю громадянського суспільств, як уже зазначалось, є розвинення та підтримання визначеного кола прав та свобод, а також формування прозорого механізму їх реалізації у межах, визначених законодавством даної держави. Інструментом цього є інститути

⁵¹⁵ Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – С. 57-58.

громадянського суспільства, які створюються його членами. Головною ж цінністю громадянського суспільства є людина, її права та свободи.

Одним із елементів забезпечення інформаційної складової громадянського суспільства і, зокрема інформаційної відкритості, є формування свободи поширення інформації засобами масової інформації.

Для з'ясування підходів щодо саморегуляції діяльності ЗМІ необхідно проаналізувати існуючі теорії поширення інформації.

Комуністична й авторитарна концепції преси, зазвичай, характеризуються висловлюванням: «кінцева мета поширення інформації у пресі пов'язана з бажанням здійснити вплив на свідомість і вчинки людей». За цією теорією, уряд не тільки контролює новини, а й продукує їх, а преса, за висловленням В. Леніна, є «не тільки колективним пропагандистом та агітатором, але й колективним організатором». Сильна влада контролює пресу за допомогою цензури, а журналісти вважають себе не стільки репортерами, скільки активними учасниками пропагандистського процесу.

Просвітницька місія журналістів відображена й у «концепції розвитку». Згідно з цією концепцією преса розглядається владою як засіб економічного розвитку та формування національної правосвідомості. Такий підхід часто приховує форму автократичного регулювання діяльності ЗМІ з боку влади. Поширення культури та просвіти – це, безумовно, похідна функція

ЗМІ, однак не первинна. Преса повинна орієнтувати увагу споживача таким чином, щоб теми, які висвітлюються, були для нього зрозумілими, а не сподіватися на несвідому аудиторію.

«Концепція суспільної відповідальності» полягає в тому, що преса має перед суспільством певний обов'язок і повинна нести відповідальність, якщо вона цим обов'язком нехтує. Російський дослідник Я. Н. Засурський пропонує наступні підходи до відповідальності: відповідальність перед суспільством; відповідальність перед державою, що передбачає різний ступінь контролю з боку держави; відповідальність перед видавцем і власником; відповідальність перед професією та колегами, що відкриває шлях до саморегуляції ЗМІ; відповідальність перед аудиторією – читачами, слухачами та глядачами⁵¹⁶. Небезпека цієї моделі, на думку медіа-фахівця, полягає у поширенні самоцензури журналістів.

З точки зору «лібертаріанської концепції» впливає, що освічене суспільство здатне самостійно робити свідомий вибір інформації на вільному ринку, і таку можливість йому необхідно надати. Лібертаріанізм – це радикальна форма лібералізму. Виходячи з принципу абсолютної і необмеженої свободи думок і вчинків, ЗМІ, що є прихильниками цієї концепції, захищають право суспільства «знати все». Ця концепція фактично визначила ЗМІ як «четверту владу», оскільки її роль полягає в контролі за діяльністю можновладців.

⁵¹⁶ Куренной В. Медіа: засоби у пошуках цілей // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2004. – № 32. – С. 14.

«Демократична соціалістична концепція» базується на необхідності плюралізму думок, проте припускає втручання держави в діяльність ЗМІ в ім'я захисту інтересів народу. У більшості країн світу ця концепція застосовується щодо регулювання електронних засобів масової інформації, що перебувають у державній власності.

На думку фахівців, жодна з цих концепцій не може бути основною у формуванні політики діяльності ЗМІ. Щоб бути чесним посередником, передаючи інформацію, необхідно розумно поєднувати кілька концептуальних підходів.

Запропонований ракурс науково-теоретичного обґрунтування концептуальних засад щодо взаємодії ЗМІ та державних інституцій дозволяє дійти висновку: в Україні є ще багато недоопрацьованих правових та етичних моментів, зокрема свободи слова та доступу до інформації. У контексті зазначеного доцільним може стати дослідження сучасного стану взаємовідносин влади і ЗМІ, концептуальне визначення напрямку та принципів формування стратегії цих відносин. Важливим стає визначення ефективності діяльності і преси, і державних інституцій у процесі задоволення суспільних потреб, виходячи з прагнення встановлення громадського контролю за діями високопосадовців та формування відповідальної влади. Також є необхідною ретельна правова ревізія законів, що регламентують діяльність ЗМІ, приведення їх до загальноєвропейських стандартів з урахуванням визнаного в Україні концептуального підходу ролі ЗМІ в суспільстві. Але не

менш важливим залишається підвищення правової та політичної культури всіх учасників політичного процесу і функціональна структурованість державних органів.⁵¹⁷

У різних країнах існують різноманітні моделі законодавства про принципи доступу осіб до офіційної інформації. Можна говорити про системи доступу, основою яких є, в одних випадках, інформація, в інших - документація.

⁵¹⁷ Лашкіна М. Теоретико–методологічні підходи щодо принципу свободи слова у взаємодії ЗМІ та державних інституцій // Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України. – 2005. – № 2. – С. 321.

4.2. ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ВЛАДИ І СУСПІЛЬСТВА В ТЕОРІЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Становлення України як демократичної правової соціальної держави ставить на перший план проблему забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів державної влади. Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення, передбачених Конституцією України, прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами.

На сьогодні існує багато труднощів у сфері доступу громадян до публічної інформації. Існують випадки, коли органи державної влади та органи місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, зараховуючи її до інформації з обмеженим доступом. Існують великі труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які не повністю виконують вимоги щодо оприлюднення інформації про свою діяльність. Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях. Таким чином, державні органи стають подібними до власників інформації, які на власний розсуд приймають рішення про надання або відмову у наданні інформації. Достовірна і повна інформація про внутрішню структуру будь-якого державного органу, закріплене за ним майно, витрати на його діяльність практично недоступні для звичайних громадян.⁵¹⁸

⁵¹⁸ Кушакова Н. Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 3. – С. 60.

На даний момент в Україні відсутня розроблена законодавча база, яка регулювала б забезпечення права громадян та організацій на доступ до інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування та функції цих органів із забезпечення доступу до офіційної інформації. Якщо порівняти вітчизняну практику із зарубіжним досвідом, то виявиться, що в питаннях надання інформації Україна поступається багатьом державам, у національних законодавствах зобов'язують державні структури регулярно публікувати певні категорії інформації, до якої належать нормативні, індивідуальні або загальні управлінські акти.

Доступ передбачений не тільки до різного роду матеріалів, але й до проектів нормативних актів, що дозволяє громадянам брати участь у їх обговоренні до їх затвердження. Розуміючи необхідність активної участі громадськості в контролюванні інформаційної відкритості влади, слід домагатися того, щоб були створені чіткі механізми прямого доступу пересічних громадян до джерел інформації. Для того, щоб наблизитися до міжнародних норм в царині інформаційної відкритості влади, необхідно створювати інформаційне законодавство України з урахуванням головних реалій сучасного етапу розвитку країни, закладати в закон про інформаційну відкритість органів державної влади механізм реалізації його норм, формувати відкрите інформаційне суспільство на основі єдиного інформаційного простору.

Серед основних форм доступу до інформації органів державної влади слід виокремити наступні:

1) офіційні повідомлення власних інформаційних служб державних органів, включаючи прес-конференції та публічні виступи уповноважених посадових осіб;

2) повідомлення офіційних засобів масової інформації (друковані та електронні засоби масової інформації та інші видання, наприклад, бюлетені та збірники, визначені законом або регулюючим органом);

3) повідомлення в інших друкованих та електронних засобах масової інформації, а також у мережі Інтернет.

Основи доступу до офіційної інформації органів державної влади та місцевого самоврядування визначаються на законодавчому рівні. Визначено, що інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування – це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування⁵¹⁹.

Основними джерелами цієї інформації є законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого і регіонального самоврядування.

Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб різними шляхами, в тому числі через опублікування її в

⁵¹⁹ п.1 ст.21 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1992. – № 48. – Ст. 650.

офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій, а також через опублікування її в друкованих засобах масової інформації або шляхом публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації.

Важливою гарантією оперативного отримання громадянами інформації від вищих посадових осіб держави є те, що на вимогу Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України, Голови Конституційного Суду України Національна телекомпанія України і Національна радіокомпанія України зобов'язані надавати їм позачергово прямий ефір для екстрених офіційних виступів. Фінансування витрат на ці заходи поза квотою часу здійснюється з державного бюджету.

Відповідно до статті 15 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», державні аудіовізуальні засоби масової інформації загальнодержавного рівня зобов'язані оперативно забезпечувати в межах державного замовлення поширення таких теле- і радіопередач:

- відкриття першого засідання сесії Верховної Ради України нового скликання, а також висвітлення діяльності Верховної Ради України в порядку і формах, визначених окремою постановою

Верховної Ради України на кожну поточну сесію Верховної Ради України;

- звернень Президента України до народу України та його щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України, заяв Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України та Конституційного Суду України;

- церемонії складення присяги народом новообраним Президентом України на урочистому засіданні Верховної Ради України;

- відкриття першого засідання новосформованого Кабінету Міністрів України.

Державні телерадіоорганізації зобов'язані забезпечити розповсюдження цих передач у регіонах, на які вони здійснюють мовлення⁵²⁰.

Відповідно до статті 20 того ж Закону розміщення державного замовлення на аудіо- і відеоінформаційну продукцію про діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету міністрів України забезпечується Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, яка здійснює контроль за дотриманням порядку, форм і стандартів мовлення.

Діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних

⁵²⁰ Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» 23 вересня 1997 року №539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України . – 1997. – № 49. – Ст. 299

органів виконавчої влади, Верховного Суду України, Конституційного Суду України висвітлюється в друкованих засобах масової інформації загальнодержавної та зарубіжної сфери розповсюдження на умовах, визначених у договорах між органами державної влади і редакціями цих друкованих засобів масової інформації.

Зазначений Закон також передбачає у статтях 20 та 23, що у друкованих засобах масової інформації регіональної і місцевої (обласні, міські, районні) сфери розповсюдження оприлюднюються відомості про діяльність органів державної влади, що спеціально готує і надсилає їм державне інформаційне агентство (ДІНАУ) за рахунок коштів, виділених із державного бюджету на зазначені цілі.

Для висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виступів народних депутатів України, депутатів сільських, селищних, районних, міських і обласних рад у державних друкованих засобах масової інформації, що фінансується відповідно за рахунок державного або місцевих бюджетів, відводиться не більше 20 відсотків газетної площі кожного номера. У недержавних друкованих засобах масової інформації відомості про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виступи депутатів усіх рівнів можуть друкуватися на договірних засадах відповідно до законодавства України.

У цілому, на думку окремих дослідників, ставлення державних органів до виконання Закону України «Про

інформацію», який зобов'язує надавати всім зацікавленим особам інформацію про свою діяльність, було відверто зневажливе. Це свідчить про те, що органи державної влади, як і раніше, фактично не звертали уваги на суспільство, яке доручило їм реалізацію визначених функцій і вправі запитувати про їхнє виконання⁵²¹.

Позиція низки науковців свідчить, що незалежно від складу і мотивів потенційних користувачів, особливостей права власності на інформацію або класифікацій її видів, розпорядниками інформації державного органу завжди виступають конкретні державні службовці, а не орган загалом чи навіть його технічні працівники. Це означає, що засади інформаційної відкритості державних органів має регулювати закон «Про державну службу», а не закони «Про інформацію» чи «Про звернення громадян», дія яких поширюється на всіх осіб, не обмежуючись державними органами та службовцями.

Розширенню доступу до інформації можуть сприяти такі заходи, як обов'язкове опублікування проектів певних актів державних органів та повідомлень про плани діяльності державних органів у засобах масової інформації, які не є офіційними, але це потребує змін не лише в правових актах.

До основних проблем, які пов'язані з доступом громадян до інформації і стоять на перешкоді забезпечення прозорості діяльності публічної адміністрації, в літературі відносять:

⁵²¹ Марущак А.І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації: науково-практичний посібник. – Біла Церква: «Буква», 2006. – С. 325.

- наявність та широке неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації;

- хаотичний розвиток інформаційного законодавства, який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать одне одному;

- неупорядкованість термінології інформаційного законодавства, що нерідко призводить до різного застосування правових норм на практиці;

- неналежне виконання вимоги органами влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність;

- відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

На нашу думку, законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів, якщо вони зачіпають права та основні свободи осіб, повинні відповідати певним базовим вимогам, а саме:

- визначатися безпосередньо в Конституції, законах та міжнародних договорах України;

- підлягати збалансованому попередньому і наступному незалежному контролю, що включає контроль з боку судових органів, але не обмежується ним;

- прямо передбачати підстави і форми відповідальності за їх порушення.

З огляду на зазначене, є підстави для наступних висновків.

Правове інформування засобами масової інформації може бути визначене як інститут інформаційного права, як сукупність норм, що регулюють систему заходів, які здійснюються засобами масової інформації стосовно поширення інформації про правову дійсність у державі, змістом якої є чинне законодавство і право, правова ідеологія, а також відомості про правові форми діяльності держави.

Правове інформування можна розглядати як засіб набуття суб'єктами за активної ініціативної участі державної влади та шляхом функціонування своєрідних різноманітних інформаційних джерел, каналів правового мовлення, що забезпечують розповсюдження певної нормативної, інтерпретаційної та ненормативної правової інформації, а також відомостей про відносини, які можуть вимагати правової регламентації чи правової оцінки, або мають юридичну природу на професійному систематизованому рівні, що відображає певну правову ідеологію, об'єктивно висвітлює правову дійсність та сприяє формуванню предметної оцінки правової свідомості.

На нашу думку, правове інформування може бути визначено як діяльність відповідних засобів масової інформації щодо поширення на систематизованій основі відомостей правової спрямованості нормативного і ненормативного характеру. При цьому правове інформування про відомості нормативного характеру розуміється як діяльність відповідних засобів масової інформації щодо поширення відомостей про нормативно-правові

акти, що видаються органами державної влади різних рівнів, а також органами місцевого самоврядування, а правове інформування про відомості нормативного характеру – як діяльність певних засобів масової інформації щодо поширення відомостей про правотворчу, правозастосовну, інтерпретаційно-правову, судову, контрольно-наглядову, правоохоронну, установчу діяльність держави, а також про науково-правову сферу життєдіяльності суспільства.

Спираючись на Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», можна доповнити загальне визначення поняття правового інформування про відомості нормативного характеру як висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері права, що передбачає встановлення розкладу, обсягу, форм і методів оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах визначених відповідним законодавством квот часу, газетних (журнальних) площ та виділених коштів.

На сьогодні існує багато труднощів у сфері доступу громадян до публічної інформації. Розширенню доступу до інформації можуть сприяти такі заходи, як обов'язкове опублікування проектів певних актів державних органів та повідомлень про плани діяльності державних органів у засобах масової інформації, які не є офіційними. Але це потребує змін не лише в правових актах.

Інформаційна відкритість, «прозорість» органів влади, що спирається на систематичне, об'єктивне і достатньо повне інформування громадян про свою діяльність з одночасним забезпеченням свободи доступу громадян до інформації у найрізноманітніших сферах суспільного буття є невід'ємною умовою формування громадянського суспільства і правової держави.

На нашу думку, дві глобальні тенденції, які демонструє сьогодення України, – до стандартизації процесів та якості управління, в тому числі в державних органах, та офіційного визнання інформаційного права як окремої галузі права – сприяють активнішій участі громадськості у формуванні законодавчих стандартів інформаційної відкритості державних органів в Україні.

Інформаційна відкритість державних органів включає чимало складових аспектів, серед яких доволі широке коло питань, починаючи від «електронного урядування» і права власності на публічну інформацію і закінчуючи гармонізацією міжнародно-правових норм та судової практики.⁵²² Однак у будь-якому разі визначити міру інформаційної відкритості неможливо без застосування певних стандартів.

Стандарти інформаційної відкритості, як і будь-які інші норми, можуть набувати принципово різних форм. «Стандартами»

⁵²² Аналіз та оцінку багатьох з указаних аспектів подано, наприклад у дослідженні Центру політико-правових реформ, див.: Доступ до інформації та електронне урядування / Автори упорядники: М. Демкова, М. Фігель. – К.: Факт, 2004.

визнають несистематизовані переліки «рекомендованих практик», не декларування принципів і офіційно затверджені правила щодо перебігу окремих процесів управління та систем оцінювання конкретних показників за певний період. Деякі організації ретельно планують стандарти у межах загального управління якістю, чітко визначаючи в єдиному акті загальну схему для кожного з них: принцип – практика – заходи – ресурси⁵²³.

По суті форми стандартів не залежать від форм документів-носіїв цих стандартів. Стандарти щодо інформаційної відкритості державних органів як публічні норми мають установлювати насамперед закони, а не Міжнародна організація стандартизації, Article XIX, органи професійного саморегулювання, ділові звичаї окремих відомств, етичні кодекси без позовної сили, колективні договори тощо. Проте закони іноді встановлюють жорсткі персоналізовані вимоги, скажімо, до подання звітів, а відомчі акти можуть залишатися деклараціями принципів, тобто припущень щодо діяльності нечітко визначеного колективу чи групи осіб.

Але вдосконалення законодавчої техніки не повинне заступати головне питання: які відносини, на яких підставах і якою мірою підлягають стандартизації.

Варто зазначити, що стандарти інформаційної відкритості державних органів мають значно вужчий предмет правового регулювання, ніж загальні норми про свободу доступу та поширення інформації, про право власності на інформацію і на

⁵²³ Шевцов А. Методичні основи організації реабілітації дітей з інвалідністю. – К.: Інститут соціальної політики, 2004. – С. 136.

участь в управлінні державними справами чи навіть норми про доступ до офіційних документів та персональних даних; тобто правовою підставою цих стандартів лише в другу чергу є гарантоване статтею 34 Конституції та міжнародними договорами України право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію, а в першу чергу – це норми статті 19, у якій встановлено, що органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З огляду на зазначене, оскільки розпорядниками інформації державного органу завжди виступають конкретні державні службовці, а не орган загалом чи навіть його технічні працівники, засади інформаційної відкритості державних органів має регулювати саме Закон України «Про державну службу», а не Закон «Про інформацію» чи «Про звернення громадян», дія яких поширюється на всіх осіб, не обмежуючись державними органами та службовцями.

Крім того, загальним методологічним засновком, на нашу думку, є також те, що законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів, якщо вони зачіпають права та основні свободи осіб, повинні задовольняти певним базовим вимогам, а саме:

а) визначатися безпосередньо в Конституції, законах та міжнародних договорах України;

б) підлягати збалансованому попередньому і наступному незалежному контролю, що включає контроль із боку судових органів, але не обмежується ним;

в) прямо передбачати підстави і форми відповідальності за їх порушення.

Прийняття цих засновків обмежує предмет стандартизації щодо інформаційної відкритості державних органів трьома питаннями:

1) Яку інформацію державні службовці зобов'язані оприлюднювати (опубліковувати) безвідносно до запиту особи?

2) Яку інформацію державні службовці не мають право надавати на запит особи?

3) Які основні процедури державні службовці мають виконувати з метою оприлюднення чи надання інформації?

Останнє питання потребує найдетальніших уточнень у законах, зокрема в тих моментах, коли йдеться про певні терміни, носіїв інформації, коло суб'єктів, а також про відшкодування витрат за оприлюднення (опублікування) або надання інформації на запит особи.

Принцип інформаційної відкритості передбачає прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства, тобто об'єднань громадян, політичних партій, що не представлені у Верховній Раді України, благодійних організацій, органів самоорганізації населення, релігійних організацій, професійних спілок, недержавних засобів масової

інформації й інших інституцій, діяльність яких регулюється чинним законодавством України до офіційної інформації, а з боку органів влади – надання достовірної інформації громадськості для ефективної взаємодії; активного діалогу з інститутами громадянського суспільства стосовно завдань і обов'язків органів влади, а також рішень, які приймаються ними; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування та інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості; надання об'єктивної інформації з уточненням у разі необхідності про її конфіденційність, гарантуючи конфіденційність інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони; популяризація і підтримка через засоби масової інформації політики взаємної праці державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Процес формування фундаменту правової держави в Україні у вигляді якісного та кількісного зростання показників громадянського суспільства є такою соціальною еволюцією, яка неможлива без цивілізованого розвитку інформаційного простору взагалі та демократичного функціонування засобів масової інформації зокрема.⁵²⁴

Значення і роль засобів масової інформації в житті суспільства і функціонуванні держави важко переоцінити. На

⁵²⁴Письменицький А. А. Засоби масової інформації у демократичному суспільстві: правове регулювання діяльності та співвідношення з гілками державної влади в Україні. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.pdfactory.com>.

засоби масової інформації покладена основна задача інформування людей із різних питань життєдіяльності держави і суспільства. Це продиктовано необхідністю забезпечення стійкості влади, а засоби масової інформації тут виступають в якості засобу впливу на свідомість людей з метою формування у них певних установок, оцінок і суджень із тим, щоб створити позитивний стереотип законослухняної поведінки громадян, прагнення дотримуватись норм права і поважати закон.

Засоби масової інформації здатні переконливо, наочно й оперативно надати актуальні матеріали багатомільйонній аудиторії, інтенсивніше, ніж інші засоби, впливати на свідомість і почуття людей. Вони наділені величезними можливостями залучати до участі у вирішенні певних задач, що стоять перед органами державної влади, найбільш авторитетних спеціалістів із різних сфер життя (керівників різного рівня, вчених, письменників, публіцистів, соціологів, політологів, експертів та ін.). Такі особи своїми виступами, коментарями й оцінками сприяють вихованню громадян у дусі поваги до закону, налаштовують суспільство на всебічну допомогу органам державної влади. В демократичному суспільстві засоби масової інформації виконують важливу інформаційну роль, стають своєрідним посередником між журналістом та суспільством. Засоби масової інформації мають задовольняти інформаційні запити суспільства.

Виражаючи і формуючи громадську думку, засоби масової інформації не тільки акумулюють досвід і волю населення, але й

впливають на свідомість, вчинки, колективні дії людей. Їх сутність, характер, функції значною мірою визначаються політичним режимом держави. Недемократичний режим не рахується з громадською думкою; преса, радіо, телебачення слугують органічною частиною командно-адміністративної системи і знаходяться під жорстким контролем з боку влади, в результаті чого їх діяльність зводиться не до інформування населення про правову дійсність, а до пропаганди готових, накиннутих «зверху» ідей, догм, установок, сприяючи в організації виконання не завжди розумних планів, починань тощо.

У демократичному ж суспільстві управління соціальними процесами неможливе без вивчення настроїв громадян, а також впливу на них, в чому колосальну роль відіграють засоби масової інформації. Врахування і використання в інтересах прийняття державних рішень громадської думки, поряд із заборонаю цензури, розвитком свободи слова і друку, є необхідною передумовою дії принципу гласності – одного з фундаментальних принципів демократії.⁵²⁵ Гласність покладає на компетентні державні органи обов'язок систематичного інформування населення щодо подій державного і громадського життя, прийнятих цими органами рішень, ходу їх обговорення і виконання. Засоби масової інформації – надзвичайно важливий канал розвитку демократії, гласності як фундаментального принципу демократії і свободи слова.

⁵²⁵ Загальна теорія держави і права/ За ред. проф. М.В.Цвіка, доц. В.Д.Ткаченка, проф. О.В.Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 158.

При демократичному режимі кожний член суспільства має право не тільки отримувати інформацію, але й обирати ту, яка викликає у нього інтерес. Сучасні засоби масової інформації дозволяють підтримувати прямий і зворотній зв'язок із населенням, наприклад, шляхом надання допомоги слідству повідомленням про важливі факти у кримінальних справах, про порушення закону посадовими особами, виникнення надзвичайних обставин в тій чи іншій місцевості, про скоєні злочини, що стали відомі та ін. Одним із способів організації зворотного зв'язку може бути публікація номерів контактних телефонів чи «телефонів довіри» у пресі, телепрограмі чи радіоэфірі. Відкрита для суспільства державна влада і максимальна об'єктивність засобів масової інформації сприяють демократизації суспільства і високим темпам демократичних перетворень.

В умовах демократичного режиму ЗМІ виконують певні функції, основними з яких є :

- задоволення інформаційних потреб суспільства;
- забезпечення гласності;
- вивчення і формування громадської думки;
- організація обговорення, дискусій із важливих питань суспільства;
- підтримка або критика програм і діяльності держави, державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, партій тощо;
- виховання правової культури населення.

Реалізуючи право на свободу слова, засоби масової інформації можуть самостійно виявляти негативні явища і факти діяльності державних та інших формувань, давати оцінку подіям внутрішнього і міжнародного життя. Це своєрідна трибуна громадської думки і важливий канал відображення настрою мас, а значить, і показник результативності мір, що приймаються державою.

В демократичній правовій державі засоби масової інформації задовольняють інформаційні інтереси суспільства, здійснюють невидимий контроль за діяльністю законодавчих, виконавчих, судових органів, у зв'язку з чим часто зустрічаємо визначення засобів масової інформації як «четвертої влади». Проте при вживанні терміну «четверта влада», маючи на увазі засоби масової інформації, не слід забувати, що ця назва не несе в собі ніякого правового навантаження. Засоби масової інформації не можуть наказувати, зобов'язувати, карати, притягувати до відповідальності. Засоби, якими вони оперують, – слово, звук, зображення, які несуть певну інформацію, тобто повідомлення, судження, оцінки, схвалення або осудження явищ, подій, вчинків, поведінки окремих осіб, груп людей, партій, громадських організацій, уряду тощо. Завдяки своєму плюралістичному характеру свобода інформації є фактором формування демократії і контролю за її здійсненням.⁵²⁶

На нашу думку, витoki розуміння змісту понять «інформаційна відкритість» та «свобода інформації» насамперед

⁵²⁶Битем Д, Бойл К. Демократия: вопросы и ответы. – М., 1995. – С. 76.

слід шукати у міжнародних нормативних документах, що стосуються закріплення основних прав людини. Одним із таких документів, безперечно, є Загальна декларація прав людини ООН. У ст. 1 цього документу проголошується свобода і рівність кожної людини; що ж стосується свободи інформації, то це поняття конкретизується у ст. 18 Загальної декларації прав людини ООН: право на свободу переконань і їх вираження включає свободу безперешкодно шукати, отримувати та поширювати інформацію. Схожі положення містяться у тексті Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Так у ст. 10 даного документа зазначається, що кожен має право на вираження поглядів. Змістом проголошеного права є свобода дотримання власних поглядів, одержання і передання інформації без втручання органів державної влади. Тобто, виходячи з положень вказаних міжнародних документів, можна дійти висновку, що свобода інформації, а відтак і інформаційна відкритість втілюються у можливості безперешкодного її отримання, аналізу та подальшого передання. Відповідно до вказаних документів, свобода інформації має своє вираження у праві на інформацію, яке закріплюється, конкретизується у чинному законодавстві країни. Свобода ж у словосполученні «свобода інформації», на нашу думку, відбиває можливість людини використовувати своє право безперешкодно, тобто без здійснення контролю з боку владних органів держави. Водночас неперешкоджання з боку влади недостатньо для такої повноти свободи, тому вважається, що активна фаза забезпечення

такої свободи проявляється у транспарентності – інформаційній відкритості державновладних інститутів.

Слід зазначити, що вказаній тематиці у сучасній юридичній літературі присвячено досить багато матеріалів та публікацій. Однак у авторів із цього приводу немає єдиного спільного розуміння щодо сутності свободи інформації, тобто немає єдиної думки щодо комплексу інформаційних прав, який повинен надаватися громадянам у межах існування «свободи інформації». Розроблення проблем свободи інформації у громадянському суспільстві є досить багатоаспектним, тому включає як безпосередньо право людини на інформацію, так і право на доступ до інформації. Велику увагу щодо розв'язання цієї проблеми приділяють спеціалісти Харківської правозахисної групи: Є. Захаров, О. Северин. На думку цих авторів, «свобода інформації» перш за все полягає у можливості людини мати право на доступ до офіційних документів, які приймаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також мати доступ до інформації про діяльність зазначених владних органів. Розглядаючи феномен свободи інформації, Т. А. Костецька наводить своє бачення з цього приводу: що під інформаційними правами слід розуміти право кожного вільно збирати, одержувати, зберігати, використовувати і поширювати будь-яку (масову, офіційну, правову, статистичну, науково-технічну) інформацію, за винятком обмежень, які встановлені Конституцією України та чинним законодавством України; право громадянина мати доступ

до відомостей про себе в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях, право кожного перевіряти достовірність інформації про себе і членів своєї сім'ї, право спростовувати недостовірні відомості у судовому порядку, право вимагати вилучення будь-якої інформації про себе; право на забезпечення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на вільний доступ і поширення інформації про стан навколишнього середовища (екологічна інформація), про якість харчових продуктів і предметів побуту; право на правову інформацію – право знати свої права і обов'язки, право на вільний доступ до нормативно-правових актів, що їх визначають; право на офіційну фінансову інформацію; право на інформацію як результат творчої діяльності; право на заснування друкованих засобів масової інформації, а також на одержання через них інформації; право на заснування телерадіоорганізацій, на заснування інформаційних агентств; право на науково-технічну інформацію; право на захист від поширення відомостей, що не відповідають дійсності, а також право на спростування таких відомостей; право на одержання інформації про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян⁵²⁷. Наведений перелік, на наш погляд, є достатньо вичерпним і дозволяє нам з'ясувати сутність права на інформацію, яке є невід'ємною частиною свободи інформації у сучасному

⁵²⁷ Костецька Т. А. Право на інформацію в Україні // НАН України; Інститут держави і права імені Корецького; Вища школа права. – К., 1998. – С. 19-20.

громадянському суспільстві в правовій державі. Сутність «свободи інформації» в умовах її існування у правовій державі має зв'язок із сутністю громадянського суспільства як такого. Як уже зазначалось у п.п.1, сутністю громадянського суспільства є визнання та проголошення державою певного кола прав та свобод, які знаходять своє відображення у діючому законодавстві та мають нормативно закріплений механізм їх втілення у життя. В той же час під інформацією розуміються задокументовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі.

У сучасній юридичній літературі є досить поширеним використання терміну свобода щодо окремих елементів (інститутів) громадянського суспільства. Можна сказати, що ідея свободи є нерозривно пов'язаною із самою ідеєю громадянського суспільства. Однак, як вже раніше зазначалося, майже не існує перенесення ідеї свободи у громадянському суспільстві на поняття інформація чи інформаційних відносин. Тому, на нашу думку, доречним є виокремлення свободи інформації та її складової – інформаційної відкритості - із загального вчення про свободу у громадянському суспільстві.

У широкому сенсі під свободою у громадянському суспільстві слід розглядати можливість людини бути наділеною певним комплексом чітко визначених та закріплених можливостей, які вона може використовувати на свій власний розсуд та які не можуть бути безпідставно обмежені діями держави. Такі

можливості людини можуть мати лише визначені законом обмеження, які встановлюються тільки для того, щоб використання окремою людиною наданих йому можливостей не завдало шкоди інтересам усього суспільства або інших індивідів.

Із зазначеного можна зробити висновок, що у сучасному громадянському суспільстві під свободою інформації слід розуміти проголошення та механізм втілення інформаційних прав громадян з одночасним зобов'язанням владних структур забезпечувати інформаційну відкритість їх діяльності. Конкретизуючи, слід звернути увагу на те, що свобода інформації є дещо ширшим поняттям, ніж проголошене право на інформацію. Вона є інформаційним відображенням сутності громадянського суспільства, тобто це сукупність проголошених інформаційних прав, які мають чітко визначений та нормативно закріплений механізм їх втілення у життя за допомогою інститутів, що існують у суспільстві. Таке визначення свободи інформації знаходить певне відображення у категорії «інформатизація», яка запропонована Р. А. Калюжним. Інформатизація – це сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, спрямованих на створення умов для задоволення інформаційних потреб, реалізації прав громадян і суспільства на основі створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, що ґрунтуються на застосуванні

сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки⁵²⁸. Таким чином, свобода інформації у громадянському суспільстві втілює у собі два аспекти: по-перше, комплекс прав на інформацію, які проголошені державою для членів суспільства, а по-друге, сукупність нормативно закріплених механізмів, які допомагають носіям інформаційних прав вільно використовувати їх для досягнення своїх цілей.

Отже, право на інформацію та інформаційна відкритість влади є невід'ємною складовою свободи інформації, якщо йдеться про їх існування у громадянському суспільстві. Тому необхідно визначитись із категорією «право на інформацію», для того, щоб більш повно розкрити сутність свободи інформації. Поняття права на інформацію досить широко відображується у чинному законодавстві України. Так у ст. 34 Конституції України вказується, що кожному громадянину гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Також кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір та розсуд.

Право на інформацію висвітлюється у ч. 1 ст. 302 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України, де інформація – це право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Крім того, у ст. 9 Закону України «Про інформацію» також

⁵²⁸ Основи інформаційного права України: Навч. посіб. / В. С. Цимбалюк, В. Д. Павловський, В. В. Грищенко та ін.; За ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного та П. В. Мельника. – К.: Знання, 2004. – С. 19.

розкривається зміст права на інформацію: всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

На наш погляд, законодавче визначення права на інформацію є досить вичерпним та відповідає сутності цінностей громадянського суспільства у цій сфері. Через таке закріплення у законодавстві людині надається спектр можливостей, які повинні б забезпечувати її необхідності у галузі інформації, тобто, виходячи із законодавчого визначення, можна сказати, що право на інформацію – це проголошене державою право кожного на вільне збирання, зберігання, використання та поширення інформації. Це право має подвійну сутність, яка виражається у тому, що людина може як отримувати, так і надавати інформацію. При цьому, право на інформацію має встановлені обмеження з боку держави: здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

А. І. Марущак із приводу вищесказаного зазначає, що право на інформацію є неабсолютним і необмеженим. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинні порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права та свободи і законні інтереси інших громадян. Іншими словами, перефразовуючи стародавній принцип, права та свободи з приводу інформації закінчуються там, де починаються права та свободи іншої особи. Крім того, обмеженню також підлягає така складова права на інформацію, як збирання інформації. Зокрема, не допускається збирання інформації, яка є державною таємницею або конфіденційною таємницею юридичної особи⁵²⁹.

Ми розуміємо, скільки людей – стільки і поглядів. У зв'язку з цим погляди різних журналістів на ту чи іншу проблему можуть бути кардинально різними, що, по-перше, дає змогу втілення в життя конституційного принципу плюралізму, а по-друге - можливість споживачам масової інформації самостійно дійти певного висновку при зіставленні інформації про факти, події, явища, отриманої з різних джерел.

На сьогодні у світі видається більше восьми тисяч щоденних газет, загальний тираж яких сягає півмільярда екземплярів, працює понад двадцять тисяч радіостанцій. У більшості країн світу працює телебачення. Згідно з опублікованими даними, приблизно чверть

⁵²⁹ Марущак А. І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації: науково-практичний посібник. – Біла Церква: Вид-во «Буква», 2006. – С. 82.

доби люди знаходяться під прямим впливом засобів масової інформації. Якщо в 60 – 70-і роки більше 75% населення отримувало інформацію про суспільно-політичне життя з друкованих засобів масової інформації, то вже на середину 80-х – 70% отримували подібну інформацію через радіо та телебачення. На даний час ця цифра перевищила 90%. Згідно з нормами, встановленими ЮНЕСКО, для цивілізованої країни мінімальна кількість джерел інформації на одну тисячу осіб має нараховувати по сто екземплярів газет, радіоприймачів, телевізорів.

Як вже зазначалося, свобода слова в Україні закріплена на конституційному рівні. Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Проте здійснення цих прав також може бути і обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя⁵³⁰.

Важливою гарантією додержання, передбачених Конституцією України, прав людини є встановлення цивільно-

⁵³⁰Ст.34 Конституції України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 30.

правової, адміністративної та кримінальної відповідальності за їх порушення.

Свобода слова і вільне вираження у друкованій формі своїх поглядів і переконань означають право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації⁵³¹. Як бачимо, свобода слова і вільне вираження своїх поглядів є не що інше як поняття тотожне до поняття «право на інформацію», однак застосовують його здебільшого при визначенні суспільних відносин, пов'язаних із діяльністю засобів масової інформації.

Оскільки «свобода слова» має певні обмеження, в сучасній літературі здійснено аналіз співвідношення понять «свобода слова» і «інформація з обмеженим доступом». Якщо розглядати свободу слова як «право кожного громадянина вільно і незалежно збирати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію як особисто, так і за допомогою матеріальних носіїв та засобів поширення інформації», то впливає, що вона загалом не поширюється на випадки розголошення інформації з обмеженим доступом⁵³².

⁵³¹ П.1 ст.2 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1993. – № 1. – Ст. 1.

⁵³² Марущак А.І. Свобода слова та інформація з обмеженим доступом: співвідношення понять. // Бюлетень Мініюсту України. – К., 2005. – № 6 (44) – С. 46.

Проте законодавство України передбачає випадки пріоритетності права свободи слова над правом власника інформації з обмеженим доступом на її захист. Так передбачається звільнення особи від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значимою⁵³³, тобто вона є предметом громадського інтересу, а право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист⁵³⁴. Проте питання практичного застосування норми Закону України «Про інформацію», яка передбачає можливість поширення інформації з обмеженим доступом без згоди її власника у випадку, якщо ця інформація є суспільно значимою, вбачається доволі проблематичним. Якщо предмет громадського інтересу такої інформації ще можна визначити з певною долею ймовірності, то перевага права громадськості знати інформацію з обмеженим доступом над правом її власника на захист такої інформації визначається не так легко. У будь-якому випадку лише органи судової влади повноважні приймати остаточне рішення стосовно співвідношення права громадськості знати інформацію з обмеженим доступом з правом її власника на захист такої інформації.

⁵³³ П.3 ст.47-1 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

⁵³⁴ П.11 ст.30 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

Міжнародним базовим документом, що закріплює свободу вираження, є Конвенція про захист прав людини й основних свобод від 4 листопада 1950 р., яка встановлює:

«1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду»⁵³⁵.

Стаття 34 Конституції України значною мірою ідентична статті 10 Європейської Конвенції. Норма української Конституції, на відміну від Конвенції, вказує і на «свободу думки». Слід зазначити, що на даний момент «думки» формально і фактично не можуть піддаватися «зовнішньому» регулюванню, але не

⁵³⁵Ст.10 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року (Рим, 4.11.1950) // Голос України. – 2001. – № 3 від 10.01.2001.

виключено, що, у зв'язку з розвитком засобів і способів маніпулювання свідомістю, така норма може стати актуальною.

Стаття Конституції України ставить свободу слова в один ряд зі свободою вираження поглядів та переконань, тоді, як Конвенція свободу поширення інформації (що фактично ідентичне свободі слова у широкому сенсі) визначає складовою частиною права на свободу вираження поглядів («це право включає...»). Очевидно, що в Конвенції про захист прав людини і основних свобод формулювання «свобода вираження поглядів» має більш широке значення.

У будь-якому випадку, якщо особа (фізична чи юридична) бажає поширювати інформацію чи ідею, створену іншим суб'єктом, то дана особа проявляє таким чином і свої погляди, оскільки вона вважає, що саме цю інформацію чи погляд доцільно й доречно поширити у відповідний момент і спосіб. Поширення «не своєї» інформації та ідей, хоча воно й охоплюється свободою слова, більш характерне саме для засобів масової інформації та є особливо важливим елементом свободи засобів масової інформації, оскільки тільки таким чином відбувається належне інформування суспільства про події в країні і світі та забезпечується якісна дискусія в середині суспільства щодо актуальних питань.

Засоби масової інформації безпосередньо займаються збором, обробкою (використанням) та поширенням масової інформації. Як норма Конституції України, так і норма Конвенції передбачає можливість вільно збирати (одержувати) та поширювати

(передавати) інформацію. Відповідні можливості сформульовані як свобода, тобто можливість вільно діяти без втручання інших осіб, зокрема держави, і без наявності в інших осіб певного кореспондуючого обов'язку.

Свобода засобів масової інформації наділяє суспільство одним із найдосконаліших інструментів, що дозволяє довідатися і скласти уявлення про ідеї й позиції політичних лідерів. Загалом і в цілому свобода політичної дискусії складає серцевину концепції демократичного суспільства, яка проходить через усю Конвенцію про захист прав людини і основних свобод.

Поняття «свобода засобів масової інформації» охоплює не лише засоби масової інформації як певні суб'єкти – юридичні особи, колективи людей. Цим поняттям охоплюється також індивідуальна свобода – можливість журналіста, який реалізує свій професійний обов'язок, і будь-якого іншого громадянина висловити свою думку засобами масової інформації та взяти участь в обговоренні суспільно важливих питань. У даному разі засоби масової інформації ефективно забезпечують свободу вираження поглядів будь-якої фізичної особи, тому обмеження свободи преси неодмінно обмежує індивідуальну свободу громадян, яку передбачають стаття 10 Конвенції про захист прав людини й основних свобод та стаття 34 Конституції України.

В той же час свобода засобів масової інформації накладає на них певні обов'язки, навіть у статті 10 Конвенції про захист прав людини зазначено, що свобода передавати інформацію без

втручання держави пов'язана з обов'язками й відповідальністю. Щодо засобів масової інформації, то ці обов'язки й відповідальність є особливо вагомими, оскільки вони здійснюють масове поширення інформації й значною мірою формують громадську думку. Виникає необхідність перевіряти інформацію перед її поширенням, наскільки це можливо. Крім того, поширювана інформація має бути якомога повною. Наступною вимогою, яка майже завжди ставиться до засобів масової інформації, є об'єктивна подача інформації і, хоча в деяких країнах газетам дозволяють проявляти політичні симпатії, будь-яке перекручення чи спотворення інформації є неприпустимим. При цьому зрозуміло, що суб'єктивний елемент при подачі матеріалів завжди буде, головне – щоб він не перешкоджав аудиторії адекватно оцінити порушену проблему і факти можна було чітко відмежувати від суджень журналіста.

Засобам масової інформації не можна розголошувати відомості, що є державною або іншою спеціально захищеною законом таємницею, закликати до насильницького повалення або змінення існуючого державного і суспільного ладу, пропагувати війну, насилля і жорстокість, расову, національну, релігійну виключність або нетерпимість, розповсюджувати порнографію, також забороняється і переслідується у відповідності до закону використання засобів масової інформації для втручання в особисте життя громадян, посягань на їх честь та гідність.

Проте деякі дослідники вважають, що обмеження свободи преси, навіть з метою захисту репутації і прав інших суб'єктів, буде певним опосередкованим обмеженням права громадян на отримання ідей та інформації. Це, в свою чергу, може обмежити можливості громадян приймати зважені та правильні рішення з питань життя суспільства, що завдає шкоди будь-якому демократичному суспільству. Наприклад, С. Шевчук вважає, що, якщо преса не може публікувати різні, навіть образливі, судження, люди позбавлені самостійного політичного вибору. А це означає, що опозиція не має жодних шансів прийти до влади шляхом переконання виборців⁵³⁶.

У радянські часи у вітчизняній правовій системі склалась традиція розглядати діяльність преси виключно з «класових позицій»⁵³⁷. На сьогодні свобода масової інформації в Україні встановлюється Конституцією України і нормами інформаційного законодавства.

Цензура, як вимога, спрямована до засобу масової інформації, журналіста, головного редактора, організації, що здійснює випуск засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, розповсюджувача. Діюче законодавство не зобов'язує попередньо узгоджувати інформацію, що поширюється (крім

⁵³⁶ Шевчук С. Судовий захист прав людини. Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. – К.: Реферат, 2006. – С. 351.

⁵³⁷ Федотов М.А. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Научно-практический комментарий. – М., 1999 (Журналистика и право; Вып. 19). – С. 55.

випадків, коли така вимога йде від автора цієї інформації чи іншого суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав на неї). Накладення заборони (крім випадків, коли така заборона накладається судом) чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб заборонена. Забороняються створення будь-яких органів державної влади, установ, введення посад, на які покладаються повноваження щодо здійснення контролю за змістом інформації, що поширюється засобами масової інформації. Виключення і обмеження в діяльності засобів масової інформації можуть вводитись лише законодавством України про засоби масової інформації в інтересах захисту особи, суспільства, держави⁵³⁸.

В умовах громадянського суспільства держава повинна заохочувати інформаційну свободу для меншості, сприяти застосуванню узгоджувальних процедур, прагнути до консенсусу, поважати як особисті, так і здійснювані через партії та суспільні організації переконання, що впливають із невід'ємних і непорушних прав людини.

В умовах формування демократичного ладу і свободи слова в Україні намічається тенденція до налагодження конструктивного діалогу між державними органами різних рівнів і окремими представниками засобів масової інформації. Головною причиною цього діалогу стає взаємна користь від співробітництва. Влада

⁵³⁸ П. 1 ст.45-1 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

зацікавлена в оперативному висвітленні своєї діяльності через основні канали інформації, а засоби масової інформації, в свою чергу, переслідують інтереси отримання інформації без перешкод. Усіма гілками державної влади повинна чітко усвідомлюватись необхідність співробітництва з засобами масової інформації як одна з умов досягнення соціальної стабільності у суспільстві.

Проблема інформаційної взаємодії держави і суспільства є одним з напрямків, що став складовою «Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством», проект якої опрацьовувався політиками і урядовцями у 2007 році.

Взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави. Органи влади визнають, що соціальний прогрес, демократичний розвиток, економічне зростання важко реалізовувати без активної участі громадськості.

Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме громадська участь дозволяє досягти більшої ефективності в багатьох сферах суспільного життя – від реалізації соціальної політики до сфери державного управління.

Сьогодні в Україні назріла потреба у виробленні системи заходів і механізмів ефективного партнерства держави та громадянського суспільства, оскільки органи влади, що співпрацюють з інститутами громадянського суспільства, підвищують результативність своєї діяльності і підсилюють її правомірність в очах громадян.

Концепція взаємодії держави з громадянським суспільством спрямована на посилення процесу демократизації органів влади, розвиток і зміцнення інститутів громадянського суспільства, посилення їхнього зв'язку, а також вона є виразом бажання органів влади налагодити співпрацю з інститутами громадянського суспільства з метою подальшого вдосконалення і розвитку партнерських відносин.

Положення Концепції базуються на загальноновизнаних правах і свободах людини та громадянина, що містяться в Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Конституції України.

Поштовхом для становлення громадянського суспільства в Україні стало прагнення громадськості до створення демократичного суспільства, потреба у всебічному забезпеченні та захисті прав і свобод людини і громадянина, визнання необхідності створення правової держави та прийняття, у зв'язку з цим, Декларації про державний суверенітет України⁵³⁹.

Основою для створення та функціонування громадянського суспільства в Україні є положення Конституції України, а саме:

- права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед

⁵³⁹ Проект Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством. [Електронний ресурс] [Режим доступу]: http://www.kmu.gov.ua/document/44502581/Proekt_Conc.doc/ 29.10.2007/20-00.

людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3);

- держава гарантує право кожного на свободу світогляду і віросповідання (стаття 35);

- держава закріплює за громадянами України право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (стаття 36);

- держава гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами (стаття 38);

- держава створює належні умови, що забезпечують всіх правом направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (стаття 40) тощо.

Крім Конституції України, законодавчою основою регулювання діяльності громадянського суспільства є Цивільний кодекс України, Закони України «Про об'єднання громадян», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про політичні партії в Україні», «Про звернення громадян», «Про органи самоорганізації населення», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про соціальні послуги»; Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг» тощо.

В Україні за роки незалежності вже накопичено досвід взаємодії держави з громадянським суспільством, зокрема, як консультативно-дорадчий орган, при Президенті України було утворено Раду представників громадських організацій національних меншин України, укладено Генеральну угоду між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2004-2005 роки, створено громадські ради при центральних, місцевих органах виконавчої влади тощо.

З метою підготовки до вступу до Європейського Союзу Україна має бути готовою взяти на себе обов'язки членства й відповідати необхідним економічним та політичним вимогам, що встановлені Європейською Радою і прийняті у Копенгагені 22 червня 1993 року (Копенгагенські критерії).

Щодо громадянського суспільства, то ці вимоги передбачають стабільність законів та інституційних структур, що гарантують демократію, верховенство права, забезпечення прав людини, повагу та захист прав національних меншин.

Отже політичною основою громадянського суспільства є демократична, правова держава, що забезпечує кожному громадянину можливість брати участь в управлінні державними справами. У такій державі абсолютно неприпустимою є будь-яка дискримінація за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального

походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Економічною основою громадянського суспільства є відносини ринкового характеру. Роль економічного чинника залишається важливою для функціонування громадянського суспільства, оскільки, з одного боку, громадянське суспільство зазнає значного впливу приватних економічних інтересів, а з іншого - розвинуте громадянське суспільство може стати союзником суб'єктів ринкових відносин, що сприятиме стабілізації державної політики, перерозподілу фінансових ресурсів на користь суспільства.

Власність, у контексті громадянського суспільства, має використовуватися для блага людини і суспільства через благодійництво або економічну діяльність інститутів громадянського суспільства.

Соціальною основою громадянського суспільства має бути соціальне середовище нового типу, яке максимально відповідає демократичним (загальносуспільним) цінностям, сприяє розвитку громадянського суспільства.

Станом на сьогодні для взаємодії держави та громадянського суспільства в Україні вже створено певні умови, які повинні одержати свій наступний розвиток, основою якого мають бути системні підходи до формування української моделі громадянського суспільства, націленої на досягнення високих

стандартів якості життя, і реалізацію демократичних прав і свобод людини і громадянина у суспільстві.

Висновки до першого розділу

На підставі аналізу сучасних наукових розробок, а також нормативних документів зроблено наступні висновки:

1) Під інформацією слід розуміти документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Таке визначення інформації доречно доповнювати більш конкретним переліком носіїв, на яких може міститися інформація.

2) Під громадянським суспільством слід розуміти сукупність вільних людей, що мають високий соціальний, культурний, моральний рівень особистої розвиненості, взаємодіють із державою, яка гарантує та забезпечує їм повний обсяг та реальне підтримання прав та свобод, які є загальновизначеними у сучасному демократичному світі.

3) Співвідношення категорій «інформація» та «громадянське суспільство» вказує, що члени громадянського суспільства повинні мати можливість не тільки вільно отримувати цю інформацію, але й доводити її зміст іншим. Таким чином, складається ситуація, коли інформація повинна бути не тільки доступною для кожного члена суспільства, але й повинна вільно поширюватися. Все це досягається шляхом реального

проголошення, забезпечення та захисту державою свободи інформації.

4) Під свободою інформації слід розуміти реальне право особи збирати, одержувати, зберігати, обробляти та поширювати інформацію, яке проголошується та реально забезпечується державою й реалізується без незаконного втручання останньої.

5) У сучасному громадянському суспільстві під свободою інформації слід розуміти проголошення та механізм втілення інформаційних прав громадян з одночасним зобов'язанням владних структур забезпечувати інформаційну відкритість їх діяльності. Свобода інформації як складова громадянського суспільства, включає у себе право на інформацію, право на доступ до інформації, свободу слова.

6) Свобода інформації є дещо ширшим поняттям, ніж проголошене право на інформацію. Вона є інформаційним відображенням сутності громадянського суспільства, тобто це сукупність проголошених інформаційних прав, які мають чітко визначений та нормативно закріплений механізм їх втілення у життя за допомогою інститутів, що існують у суспільстві.

7) До основних форм доступу до інформації органів державної влади належать офіційні повідомлення власних інформаційних служб державних органів, включаючи прес-конференції та публічні виступи уповноважених посадових осіб, офіційні засоби масової інформації (друковані та електронні засоби

масової інформації та інші видання, наприклад, бюлетені та збірники, визначені законом або регулюючим органом), повідомлення в інших друкованих та електронних засобах масової інформації, а також у мережі Інтернет.

8) Пропонується визначення таких напрямків і категорій інформаційного середовища в громадянському суспільстві:

участь громадян у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації – це інститути громадянського суспільства (далі – ІГС), які є каналами представлення існуючих у суспільстві різноманітних інтересів, через які громадяни одержують інформацію і виражають свою думку з приводу запланованих рішень. ІГС сприймаються не як пасивні суб'єкти політики й управлінських рішень, а як безпосередні, активні і зацікавлені сторони, що мають право брати широку участь у процесі вироблення, прийняття та реалізації таких рішень на всіх його етапах – від початкових стадій обговорення доцільності їх прийняття до остаточного прийняття та реалізації.

Інститут інформаційної відкритості – це вихідна ідея громадянського суспільства (принцип). Інформаційна відкритість передбачає прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та ІГС до офіційної інформації, а з боку органів влади - надання достовірної інформації громадськості для ефективної взаємодії; активний діалог з ІГС стосовно завдань і обов'язків органів влади, а також рішень, які приймаються ними; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування та

інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості; надання об'єктивної інформації з уточненням у разі необхідності про її конфіденційність і гарантуючи конфіденційність інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони; популяризація і підтримка через засоби масової інформації політики взаємного співробітництва.

РОЗДІЛ 5. ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ЯВИЩЕ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

5.1. ВІДКРИТІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ЯК УНІВЕРСАЛЬНИЙ ПРИНЦИП ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ

Як підкреслював Н. Вінер, інформація є інформацією, а не матерією чи енергією, і той матеріалізм, який не визнає цього, не може бути життєздатним⁵⁴⁰. Інформація для Н. Вінера – це позначення змісту, отриманого із зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього і пристосування до нього наших почуттів⁵⁴¹. У журналістиці інформацію визначають як будь-які відомості про те, що впливає на життя людей, зачіпає інтереси значних мас глядачів і читачів⁵⁴². А. Етціоні вважав інформацію формою знання, що виступає як незвичайна людська цінність, у вигляді набору символів, а не об'єктів⁵⁴³.

Звісно, у реальному світі все не так просто. Адже будь-яке інформаційне повідомлення за визначенням є багатозначним, тобто інформація - це новизна, яка має різний зміст для різних адресатів.

⁵⁴⁰ Вінер Н. Кибернетика. – М.: Наука, 1983. – С. 209.

⁵⁴¹ Вінер Н. Кибернетика и общество. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1958. – С. 31; див. також: Семилетов С. Информация как особый нематериальный объект права // Государство и право. – 2000. – № 5.

⁵⁴² Профессиональная этика журналистов – М.: Галерея, 1999. – Т.1. – С. 226.

⁵⁴³ Etzioni A. The Active Society. – New York, London: The Free Press, 1968. – P. 136.

Більше того, навіть автор інформаційного повідомлення зазвичай закладає в нього неоднозначність. Нерідко зміст інформаційного повідомлення перевершує або спотворює те, що свідомо хотів в нього вкласти автор або суб'єкт, який ретранслює повідомлення. Приміром, твір «Гамлет» втілює один зміст у свідомості його автора – В. Шекспіра, інший – у свідомості акторів, що виконували роль Гамлета, ще інакший – у свідомості тисячі глядачів і мільйонів читачів п'єси, які сприймали його поза сценічним трактуванням. Фактично інформація є мало передбачуваним за наслідками сприйняття феноменом. Суть її полягає у новизні змісту, але конкретний характер її багато в чому визначається станом адресата, а не тільки автора або ретранслятора повідомлення, тому будь-яке інформаційне повідомлення – багатозарове, а його «повний» зміст – невичерпний. Як інформаційне повідомлення зміст п'єси «Гамлет» практично нескінчений, оскільки є частиною символічної реальності, яка втілює в собі зв'язок усього з усім. У «Гамлеті» інформацію несуть не лише слова та їх сполучення, а й імена героїв, не тільки первинна шекспірівська мова, а й усі адаптації і переклади п'єси, не тільки текст, а й шрифт, яким він набраний, а також накопичені культурою засоби інтерпретації слів, імен, мови, поліграфічних форм, тобто, інформаційне повідомлення – це завжди потенційно непередбачувана комунікація. А самі інформаційні відносини існують задля створення і трансляції елементів новизни. Якщо інтелектуальна активність – це засіб символічного «подвоєння» предметно-фізичного світу, а творча

активність - засіб створення інформації, то сама інформація є втіленням чистої новизни.

Намагаючись розібратися у складній суті інформаційних процесів, Ж. Лакан писав, що поняття «повідомлення», яким користуються в кібернетиці, зовні має мало спільного з «повідомленням» у повсякденному житті. Адже повідомлення у контексті повсякденної реальності завжди має конкретний зміст, а у кібернетиці зводиться до комбінації нулів і одиниць. Проте послідовність нулів і одиниць задається на спеціальній клавіатурі, яка є посередником між комбінацією знаків і тим, що ми називаємо словом «зміст». Тож клавіатура чи інший кодуєчий пристрій – це механізм, за допомогою якого відбувається вибір елементарних альтернатив. Власне, інформаційним повідомлення залишається і тоді, коли клавіатурою задається суцільна послідовність нулів, проте важливо, щоб ця дія розпочалася на основі осмисленого вибору. Як зазначав Ж. Лакан, щоб повідомлення було повідомленням, воно має бути не просто послідовністю знаків, а послідовністю знаків, певним чином орієнтованих⁵⁴⁴.

Таким чином, інформація – це кількість непередбачуваного (нового) у повідомленні, що має сенс і поширюється від одного суб'єкта інформаційних відношень до іншого, причому повний ефект передачі інформації залежить від засобів та можливостей її тлумачення і прочитання автором, ретранслятором і адресатом.

⁵⁴⁴ Лакан Ж. «Я» в теорії Фрейда і в техніці психоаналіза (1954/55). – М.: Логос, 1999. – С. 430, 432.

На сьогодні інформаційні відносини мають глобальний характер. Це, у свою чергу, означає, що інформаційне право, яке опосередковує інформаційні відносини, тяжіє до того, щоб стати всесвітнім (інформаційне право повинно бути представлене не тільки приватним авторським, а й публічним конституційним і міжнародним правом). Принаймні, інформаційне право прагне стати правом світових регіонів, наприклад, європейським або євроатлантичним публічним правом. Що ж до внутрішніх параметрів символічного обміну, то інформаційні відносини мають сенс тільки як засоби передачі альтернатив. Якщо потрібно передати лише одну-єдину можливість, то краще не посилати повідомлення взагалі. Примітно, що навіть такі елементарні транслятори інформації, як телефон і телеграф, можуть працювати лише тоді, коли передані ними повідомлення невпинно змінюються, причому ці зміни не повинні визначатися минулою частиною повідомлень⁵⁴⁵. Це ж правило діє й у набагато ширшому масштабі. Інформаційні відносини мають сенс лише тоді, коли загальний ефект інформування суспільства не можна «організувати», а висновки, які впливають із нього, й оцінки – якось передбачити.

По суті, правильно організований інформаційний світ – це свідомо підтримувана символічна непорядкованість, сфера спонтанних інтелектуальних зусиль, у якій діє відомий методологічний принцип: *anything goes* (припустимо все). Як писав

⁵⁴⁵ Винер Н. Кибернетика. – М.: Наука, 1983. – С. 55.

із цього приводу А. Тоффлер, суперечливі факти і те, що фактами взагалі не є, – це однаковою мірою продукти і знаряддя інформаційних конфліктів. Фальшиві факти і неправда, так само як і правдиві факти, наукові закони і прийняті на віру релігійні догми, виступають тут не тільки зброєю конфліктуючих сторін, а й формами знання, якщо вже використовувати цей термін.

Оскільки максимально повна поінформованість суб'єктів соціального спілкування, суб'єктів соціуму стає дедалі більшою нагальною потребою, а дані і знання дедалі ефективніше накопичуються і вже виплескуються з наших комп'ютерів, роль інформації у політичному житті будь-якої країни стрімко зростає. Зазвичай політична влада намагається першою заволодіти новітніми інформаційними технологіями, засобами, ресурсами тощо, оскільки з ними вона набуває відповідного статусу інформованого суб'єкта, але водночас саме влада намагається просіювати інформацію, яка надходить до цивільних інститутів, оминаючи її межі. Так, наприклад, за допомогою інформаційних важелів контролюються рівні соціальної стабільності. Характерним є те, що суспільства, які нещодавно у військових та ідеологічних авантюрах влади зазнали мільйонних втрат, прагнуть дізнатися про свій державний апарат якнайбільше, тому майже в кожній посттоталітарній країні складається органічне протистояння суспільства і держави в інформаційній сфері. На конституційному рівні воно набуває рис протистояння влади і громадянського суспільства, народного і державного суверенітетів, тому той, хто

справді вірить у логіку верховенства народного суверенітету над суверенітетом державним, повинен гарантувати громадянському суспільству статус пріоритетного (первинного) отримувача інформації, виняткового об'єкта інформування.

Істотною особливістю процесу інформування є і те, що після отримання якоїсь важливої для себе інформації об'єкт інформаційного впливу (суспільство, організація, індивід) може різко змінити свою ціннісно-символічну орієнтацію, ставши, по суті, іншим об'єктом. Одержання інформації, таким чином, не просто робить споживача більш обізнаним, а й іноді посправжньому перероджує його.

Тому не випадково у світі затвердилися й існують дві етики інформаційних взаємовідносин суспільства і держави. У першій із них – етиці відкритості – держава гарантує своїм громадянам максимально широкий доступ до інформації про все, що відбувається у світі. Така держава, звичайно, завжди є об'єктом гострої і компетентної критики. У другій етиці – етиці закритості та інформаційного стримування – держава виступає в очах суспільства як найбільш поінформований суб'єкт, але кінцевим результатом такої політики стає звичайнісінька загальна недовіра громадян до влади і страх перед нею. Критики такій державі тим більше не уникнути, але найчастіше вона набирає революційних форм⁵⁴⁶.

⁵⁴⁶ Речицький В. Відкритість інформації як універсальна вимога. //Свобода інформації та право на приватність в Україні. Том 1. Доступ до інформації: hic et nunc! / Харківська правозахисна група. –

Перевага в державі тієї чи іншої етики зумовлює тонус усіх дискурсів, які ведуться під її юрисдикцією, зміст більшості процедурно-регулюючих угод (Ю. Хабермас) – прагматичних, політичних, моральних, правових. Давно зазначено: якщо інформація суворо обмежується, то незабаром буде обмежене вузькими рамками і все політичне життя.

У загальному розумінні процес одержання і використання інформації є процесом соціального та індивідуального пристосування до випадків і закономірностей зовнішнього середовища і самої життєдіяльності у ньому. Водночас потреби і складність сучасного життя ставлять високі вимоги до практики інформування, тому преса, телебачення, музеї, наукові лабораторії, університети, бібліотеки і підручники повинні з випередженням задовольняти невпинно зростаючі інформаційні потреби. В іншому разі вони не виконують свого призначення. Дієво жити сьогодні означає жити, розпоряджаючись необхідною інформацією. Наш час, вважав Н. Вінер, є такою ж мірою століттям систем, які стежать, працюючи за принципом зворотного зв'язку, як ХІХ століття було століттям парової машини, а ХVІІІ – століттям годинників. Інформація перетворилася на квінтесенцію діяльного життя, а спілкування – на вже щось більше, ніж просто чинник буття⁵⁴⁷.

Харків: Фоліо, 2004. – С. 9-21.

⁵⁴⁷ Вінер Н. Кибернетика. –М.: Наука, 1983. – С. 57.

По суті комунікація стала головним засобом нашого існування. Те, що завдяки комунікації успадковуються результати творчих зусиль, можливість передавати інформацію, примиряє людей навіть із думкою про смерть. Саме існування комунікації гарантує, що наші досягнення зможуть збагатити життя наступних поколінь. Залежно від того, як і коли ми передаємо інформацію один одному, розширюються або звужуються межі нашого буття.

Глобалізація не спричиняє неминучої культурної уніфікації, а масове продукування символів не створює «глобальної культури». Просто національні держави не можуть далі відгороджуватися одна від одної, а в їх кордонах, які досі охороняються, утворилися інформаційні тунелі та коридори.

У пізнанні нині вдалося досягти значних результатів. Зокрема, люди навчилися розпізнавати інформацію, що перебуває в інформаційному просторі не тільки у відкритому, а й у прихованому, згорнутому або архівованому вигляді. Вже майже збулося пророкування С. Лема про «екстрагування» інформації з природи без посередництва мозку – людського або електронного, про «виращування» і спонтанну еволюцію інформації⁵⁴⁸. Як визнають розробники сучасної доктрини стратегічного розвитку США, для цивілізації «третьої хвилі» найважливішою сировиною, до того ж невичерпною, є інформація з уявою включно. При цьому одним із найтривожніших соціальних наслідків інформаційної революції визнається факт, що людина із пересічними здібностями

⁵⁴⁸ Лем С. Сумма технологии. –М: АСТ, 2002. – С. 143.

незабаром не зможе запропонувати для продажу на ринку праці нічого, за що варто було б платити справжні гроші.

На підставі цього можна припустити, що інформаційна революція спричиняє перегляд традиційної політичної моралі, адже вона спонукає розбудовувати суспільство, базоване на цінностях, які суттєво відрізняються від цінностей класичного ринку, а для цього потрібна велика підготовка та велика ідейна боротьба. І її ознаки вже почасті розпізнаються.

Якщо розглядати технічні аспекти інформатизації, то тут привертає увагу те, що хоч Інтернет і з'єднав між собою персональні комп'ютери, розкидані по всьому світу, проте споживання паперу як інформаційного носія продовжує подвоюватися у США кожні чотири роки. При цьому 95% усієї інформації так і залишається у паперовому вигляді. Всупереч сподіванням, в електронній версії зберігається лише кілька відсотків усіх існуючих відомостей. Обсяг паперів зростає у світі швидше, ніж електронна технологія встигає їх замінити⁵⁴⁹.

За даними, наведеними У. Беком, наприкінці ХХ ст. у світі налічувалося 1,26 мільярда телеглядачів, 200 мільйонів користувачів кабельного телебачення, 690 мільйонів телефонних номерів, 200 мільйонів комп'ютерів, з яких 30 мільйонів були приєднані до Інтернету.

Та ще цікавішими наслідками інформаційної революції є не кількісні, а якісні показники. Один із них виявляється в тому, що

⁵⁴⁹ Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли. – М.: Эксмо-Пресс, 2001. – С. 59.

інформація поступово стала чинником споживання, а не збереження. Це означає, що найбільшу гарантію безпеки мають сьогодні країни, чиє інформаційне і наукове становище відповідає граничним рівням простору (світу) відкритого спілкування. Інакше кажучи, жодний обсяг наукових даних, старанно занесений у книги і часописи чи навіть переданий у бібліотеки зі штампом «таємно», не зможе захистити нас у світі, де ефективний рівень інформації швидко підвищується. Як підкреслював ще Н. Вінер, для розуму немає «лінії Мажіно», а тому чітко розуміти, що відбувається, означає брати участь у неупинному потоці впливів, які йдуть від зовнішнього світу, а також впливати на цей потік⁵⁵⁰.

Сучасні політичні еліти зазвичай не виступають проти новизни і прогресу, але вони вкрай обережні у своєму ставленні до реакцій населення, довірою якого їм вдалося заручитися. Дозуючи інформацію, політики, як їм здається, тримають ситуацію під контролем. Насправді ж вони заповнюють вибухонебезпечною порожнечою, «вугільним пилом» свідомість своїх «інформаційно недовантажених» співгромадян. Оскільки інформація за своєю рухливістю перевершує будь-які відомі людині стабілізуючі, каналізуючі і фільтруючі засоби, то рано чи пізно в країнах з обскурантистською інформаційною політикою відбуваються справжні сходження лавин. Раптом відкривається барвистість і розмаїття світу, що приголомшує і дезорієнтує людей, які звикли жити при тьмяному світлі інформаційної закритості. Виникає

⁵⁵⁰ Вінер Н. Кибернетика и общество. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1958. –С. 31.

масова фрустрація, множаться випадки втрати культурної ідентичності, талановита молодь почувається ошуканою, а освітні системи деградують до рівня відтворення жалюгідних міфологем.

Можливо, писав Н. Луман, найважливіше нововведення теорії засобів комунікації порівняно зі старими теоріями влади полягає в тому, що ця теорія розуміє феномен влади на основі розходження між кодом і процесом комунікації і тому не схильна приписувати владу, ніби певну якість, нікому з партнерів владних відносин. Адже в інформаційному розумінні влада є лише керована кодом комунікація⁵⁵¹.

По суті, інформаційна революція означає не ускладнення, а спрощення управління суспільством у тому сенсі, що в умовах інформаційної відкритості соціум перетворюється на систему, яка справді самоорганізується, тому роль політиків зводиться не стільки до визначення мети, скільки до гармонізації і коригування спонтанної активності. Гарантувати свободу замість порядку видається якщо не приємною, то принаймні більш вдячною справою.

Проблемні моменти інформаційних відносин виявляються і на рівні захисту принципу невтручання в особисте життя, «антигромадської інформації», «інформаційної безпеки», «інформаційного суверенітету», інформаційної контрабанди тощо. Складність таких відносин зумовлена також здатністю інформації до «самозростання вартості». Адже те саме інформаційне

⁵⁵¹ Луман Н. Власть. – М.: Праксис, 2001. – С. 29.

повідомлення нерідко справляє на свідомість його одержувачів ефект, який не можна передбачити заздалегідь. На переконання С. Лема, тьмуший читач проєктує на текст більше того, що припускає його зміст⁵⁵².

Оскільки інформаційне повідомлення має різний інформаційний обсяг для різних одержувачів, поєднання авторського тексту і читацького розуму створює нові інформаційні сутності. Власне кажучи, здатність інформації породжувати нову інформацію була відома задовго до перших публікацій із синергетики. По суті, створенням нової інформації «з нічого» є вся історія життя на Землі. Більше того, принципова можливість самоконструювання інформації не тільки в ідеальному світі математичних абстракцій, а й у фізичному світі, вже доведена.

Окремою інформаційною проблемою сучасності є функціонування таких інформаційних об'єктів, як «големи». Щоб створити голям⁵⁵³, схему штучного інтелекту, потрібно спроектувати на систему, фізичними носіями якої виступають окремі індивіди, групи людей чи комп'ютери. Отриманий об'єкт за своїми властивостями є апсихічним. Ще Т. Гоббс описав його в образі Левіафана. Найбільшими големами, як вважається, є сучасні національні держави, але вони можуть виступати і в інших організаційних формах.

⁵⁵² Лем С. Сумма технології. –М: АСТ, 2002. – С. 115.

⁵⁵³ Голем (Golem) – тут: механічний замітник людини. В єврейських легендах – фігура, штучно сконструйована для символічної репрезентації людини.

Інформаційна проблема големів полягає в тому, що приплив до них нової інформації є як умовою їхньої життєдіяльності, так і фактором ризику. Големи жадібні до чужої новизни, але самі воліють бути інформаційно скупими. Тоталітарні інформаційні големи схибнуть на інформаційній закритості, а големи, втілені в ліберально-демократичних режимах, свідомо альтруїстичні. Перші накопичують інформацію, намагаючись не обмінюватися нею, а другі – розсипають її і саме завдяки цьому збільшують свою інформованість⁵⁵⁴.

⁵⁵⁴ Лазарчук А., Лелик П. Голем хочет жить. // Мир Internet. – 2001. – № 10.

5.2. ОСНОВНІ АСПЕКТИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ВЛАДИ ЯК СИСТЕМНОГО ЮРИДИЧНОГО ЯВИЩА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Відкритість влади є важливою ознакою демократичності політичного режиму, а відтак і держави. Питання відкритості влади є багатоаспектним та складним, воно стосується багатьох напрямів функціонування системи державної влади, але серед його складових основною є проблема забезпечення інформаційної відкритості, тобто створення умов для доступу кожного громадянина до інформації щодо діяльності органів державної влади. Відкритість і прозорість державної влади є найважливішими характеристиками демократичної держави, а забезпечення відкритості - нагальним інтересом будь-якого демократичного суспільства⁵⁵⁵.

Кожен громадянин демократичної держави має право на отримання повної, достовірної та всебічної інформації про функціонування влади, про її плани та можливі напрями дій. Через це відкритість влади багато у чому визначає стан відносин між державною владою та суспільством у цілому, формування ефективного механізму взаємодії між ними та впливу громадськості на процес прийняття рішень, тобто участь громадян та їхніх

⁵⁵⁵ Корнеєва Т. Відкритість української влади як системний функціональний феномен у сфері управління // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.largis.org.ua/suftar/ukraine/teamu.htm>. 06.09.2008

об'єднань у розробці та реалізації державної політики як у центрі, так і на місцях. Таким чином, вирішення проблеми відкритості, гласності державної влади є одним із ключових напрямів у процесі подальшого утвердження в Україні демократичних принципів діяльності держави, укорінення цивілізованих норм політичної культури. Отже рівень відкритості є провідним критерієм демократичності державної влади. Разом із тим, право людини на доступ до інформації щодо державної влади розглядається у сучасній юридичній практиці як одне з наріжних прав людини й громадянина⁵⁵⁶.

Необхідно зазначити, що термін «відкритість влади» не можна зводити до взаємин між владою та окремими громадянами. За цим необхідно бачити певні суспільні інституції, які забезпечують і здійснюють тиск на владу, забезпечують певну спрямованість влади і, нарешті, формують всю архітектуру владної системи щодо громадянина. Відкритість влади – це бажання, а головне – вміння влади поділитися владою. З ким? З об'єктами цієї влади. Тобто є суб'єкти влади на одному полюсі, а є об'єкти влади на іншому полюсі. Відкритість влади – це співучасть об'єктів у здійсненні влади, яким на деякий час дозволяють стати суб'єктами цієї влади.

Відкритість слід розглядати швидше як засіб, ніж мету. Якщо говорити про відкритість як певний засіб, то необхідно з'ясувати

⁵⁵⁶ Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь // Адміністрація Президента України. Національний Інститут Стратегічних Досліджень. – Київ, 2002.

для чого. Перше питання – ефективність управління. Відкритість, дійсно, забезпечує той оптимальний зворотній зв'язок, який дозволяє ефективно управляти, проте існує ціла низка «але», пов'язана з тим, що ця відкритість повинна бути певним чином «фільтрована». Друге питання – необхідність відкритості – питання довіри до влади. Влада повинна бути сама зацікавлена в такій відкритості, без якої немає довіри до тих заходів, які проводить влада. І третє – питання відкритості почасти розглядаються як питання видовища у владі. Необхідно усвідомлювати, що баланс між відкритістю і захистом повинен адекватно відповідати особливостям нашого соціокультурного розвитку, особливостям управлінської культури та культури влади.

Необхідно розглядати відкритість не тільки як інформаційну відкритість, але й як системний функціональний феномен у сфері управління. Сучасний державний апарат є певною «річчю в собі». Це апарат, який вважає себе самодостатнім, що обумовлюється достатньо об'єктивними причинами. Перед тим як говорити про відкритість, необхідно сказати про нову парадигму державного управління в цілому.

Під державним управлінням на сьогодні (під держапаратом) необхідно було б розуміти певну, спеціальним чином сформовану, команду топ-менеджерів, яка наймається суспільством для виконання певних конкретних функцій⁵⁵⁷. У цьому випадку необхідно зазначити, що ця команда, оскільки її найняли, повинна

⁵⁵⁷ Інформатизація та відкритість влади як засоби демократизації суспільства: Матеріали «круглого столу». – К.: Альтерпрес, 2003. – С. 160.

бути і відкритою, і прозорою, бо вона виконує роботу, яку їй дали, тобто немає відірваності «державної машини» від суспільства. Отже уряд будь-якого рівня повинен забезпечити принципову можливість функціональної взаємодії з кожним громадянином, з кожною суспільною організацією і з кожним юридичним утворенням, тобто принципово забезпечити функціональну взаємодію з кожним.

Сучасні інформаційні технології дозволяють реалізовувати таку взаємодію достатньо легко (технологічно). При цьому як можливість реалізації і такої взаємодії виступає реалізація моделі «електронного уряду». На жаль, досить часто електронний уряд сприймається як представлення інформації на веб-сайтах⁵⁵⁸. Насправді, це необхідний атрибут в діяльності уряду, але недостатній. Електронний уряд – це такий режим функціонування уряду будь-якого рівня, коли всі бізнес-процеси (управлінські процеси в ньому і поза ним) підтримуються відповідними комп'ютерними інформаційними технологіями. Тоді можна говорити, що це є електронний уряд, який, як інструментарій, дійсно, допомагає реалізувати відкритість, але вже у розумінні підвищення ефективності діяльності цього уряду.

На нашу думку, відкритість державної влади визначається трьома основними чинниками. По-перше, це якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно якого функціонує

⁵⁵⁸ Додонов О. Г., Горбачик О. С., Кузнєцова М. Г. Державна інформаційна політика і становлення інформаційного суспільства в Україні // Стратегічна панорама. – 2002. – № 1. – С. 167.

державний апарат. По-друге, це існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади. І по-третє, найважливіше, існуючим у суспільстві, і зокрема в державному апараті, рівнем політичної культури. Сьогодні в Україні вже сформовано доволі розгалужену законодавчу базу щодо забезпечення відкритості. І питання насамперед полягає в «укоріненні» цих нормативно-правових норм у масовій свідомості як громадян, так і державних службовців. Проте складність цієї проблеми полягає в її певній новизні для вітчизняної політико-адміністративної практики, традиції відтворення та сприйняття якої сформовано в основному в межах жорсткого тоталітарного чи авторитарного дискурсу. До того ж питання забезпечення відкритості влади відноситься до дуже делікатної сфери регулювання міжособистісних стосунків, що формує певні додаткові проблеми у цій галузі. Найскладнішою та найсуперечливішою залишається ситуація з розумінням необхідності відкритості влади у свідомості як працівників цих самих органів, так і суспільства в цілому, бо відкритість влади настільки ж залежить і від суспільства, від суспільного запиту про державну інформацію, наскільки вона залежить від самої держави. Створення якнайкращого законодавства не дозволить забезпечити відкритості, поки не відбудеться певних змін у масовій свідомості. І важливо, що ці зміни мають відбуватися не тільки в свідомості державних службовців, а й у свідомості суспільства в цілому.

У цьому контексті слід згадати про ЗМІ як важливий інструмент забезпечення відкритості влади. ЗМІ як посередник між державою та суспільством здійснюють суттєвий вплив на ефективність комунікації держава-суспільство. Від якості функціонування системи ЗМІ значним чином залежить реальний рівень відкритості державних інститутів, тому одночасно з поширенням можливостей доступу журналістів до інформації необхідно формувати механізми контролю громадськості за діяльністю ЗМІ, дотриманням ними ролі медіатора, посередника між суспільством та владою.

Необхідно наголосити, що забезпечення інформаційної відкритості державної влади є двостороннім процесом. З одного боку, її запорукою є існування суспільного запиту на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних органів, активна позиція громадянського суспільства щодо державної влади. З іншого боку, рівень відкритості визначається реальною діяльністю конкретних органів державної влади з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу, одним із чинників чого є бажання влади легітимізувати себе.

Приєднавшись до Європейської конвенції з прав людини і захисту основних свобод, Україна взяла на себе позитивні зобов'язання, в тому числі і гарантувати право на інформацію. Позитивні обов'язки держави щодо наших прав, обов'язків і свобод полягають у тому, що держава має виробити певні чіткі правила, зокрема в своїй інформаційній політиці і належним чином довести

до відома своїх громадян на своїй території. При цьому необхідно виокремити два аспекти. Перший – це доступ громадян до інформації про діяльність влади. І другий – це своєчасне інформування владою, всіма її гілками, своїх громадян із питань, які необхідні населенню країни, не обов'язково лише громадянам для того, аби вони могли користуватися своїми правами, обов'язками і свободами⁵⁵⁹. Надзвичайно важливо, щоб у зоні особливої уваги суспільства і під захистом держави перебувала інформація, яка складає суспільний інтерес (суспільно важлива інформація).

Аналіз світового, насамперед європейського, досвіду доводить, що забезпечення інформаційної відкритості державної влади є важливим напрямом законотворчої діяльності. У більшості країн Європи ухвалені та діють спеціальні законодавчі акти, присвячені цій тематиці. На особливу увагу, з точки зору використання досвіду, набутого в нормативно-правовому забезпеченні відкритості, заслуговує законодавство скандинавських країн, насамперед Швеції та Фінляндії. Також певний інтерес із відповідним урахуванням особливостей федерального устрою становить нормативно-правова база ФРН⁵⁶⁰.

⁵⁵⁹ The Role of Information and Communication Technologies in Global Development. Analyses and Policy Recommendations / Edited with introduction by Abdul Basit Haggani / ICT Task Force. – Series 3.

⁵⁶⁰ Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь // Адміністрація Президента України. Національний Інститут Стратегічних Досліджень. – Київ, 2002.

Аналіз світового досвіду доводить, що необхідним є певне вдосконалення українського законодавства щодо відкритості влади не лише у частині звернень громадян чи засобів масової інформації до органів державної влади. Світовий досвід діалогу влади і суспільства свідчить про традиції обов'язкової звітності органів влади про свою діяльність незалежно від наявності запитів і звернень громадян, обов'язкове інформування громадян про її поточну діяльність. Саме у цьому напрямі бажаним є подальше коригування законодавства України.

Нині надання інформації громадянам здійснюється через прес-центри органів державної влади шляхом періодичного оприлюднення прес-релізів, повідомлень про заходи органів державної влади, проведення прес-конференцій та брифінгів, налагодження постійної співпраці із засобами масової інформації тощо. Діяльність зазначених підрозділів регулюється відповідним законодавством.

З іншого боку, необхідно зазначити, що однією з основних проблем у цій сфері є часткове відтворення історичних традицій закритості влади, культу таємності у середовищі державних службовців, відсутність усвідомлення необхідності налагодження та підтримання конструктивного діалогу з громадськістю, насамперед власної відповідальності за це. Саме зазначене є провідним чинником, що визначає труднощі у забезпеченні відкритості.

Крім інформування громадськості про поточну діяльність органів державної влади, важливим аспектом у контексті забезпечення більшої відкритості влади слід вважати пропагування тих чи інших політичних рішень, їх широке роз'яснення та аргументування через засоби масової інформації або інші засоби комунікації. Громадяни країни мають не лише знайомитися з текстами нормативно-правових актів, інших рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, але й усвідомлювати мотиви їхнього ухвалення. Останнє також, безперечно, позитивно впливатиме на рівень довіри до державної влади.

В Україні сформована та діє розгалужена мережа офіційних видань органів державної влади та місцевого самоврядування, що регулярно та оперативно публікують інформацію про їхню діяльність. Серед таких видань можна згадати «Урядовий кур'єр», «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник», «Вісник Національного банку України», «Вісник Державної податкової адміністрації України» тощо.

Останнім часом Президент та Уряд України ухвалили низку рішень, спрямованих на використання мережі Інтернет для надання інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з її оперативним поновленням. Тут необхідно наголосити на важливості технологічного аспекту забезпечення відкритості влади. У зазначеному випадку технології здійснюють радикальний вплив на сутність проблеми. Новітні інформаційні

технології принципово розширюють можливості зворотного зв'язку, створюють передумови для функціонування органів державної влади в інтерактивному режимі. У цьому контексті важливою є реалізація в Україні концепції електронного урядування (е-урядування), що передбачає перехід урядових установ на електронні форми надання послуг населенню і взаємовідносин із суб'єктами економічної діяльності. Мета впровадження е-урядування полягає у

- збільшенні точності, повноти, оперативності та достовірності інформації, що використовується державними установами;

- підвищенні рівня контрольованості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з боку вищих структур;

- забезпеченні «прозорості» урядової політики для громадян і суспільства в цілому;

- зниженні накладних витрат тощо.

Покажемо, з точки зору ефективності, відкритості та прозорості напрямом е-урядування, є створення системи е-закупівель. Наприклад, досвід Швеції свідчить про майже п'ятдесятивідсоткову економію коштів в умовах функціонування подібної системи⁵⁶¹.

⁵⁶¹ Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь // Адміністрація Президента України. Національний Інститут Стратегічних Досліджень. – Київ, 2002.

Адекватне та ефективне вирішення зазначеної проблеми є неможливим без забезпечення органів державної влади сучасним комп'ютерним та комунікаційним обладнанням, формування кваліфікованого кадрового потенціалу, розробки нових та вдосконалення існуючих стандартів інформаційної діяльності. Зокрема мають бути визначені категорії інформації, спосіб їх оприлюднення, технічні засоби реалізації цього завдання.

Не можна обминути увагою і такий важливий аспект, як внутрішньосистемна відкритість державної влади в Україні, тобто відкритість структур влади одна для одної чи навіть для себе. Безперечно, високий рівень її забезпечення підвищує ефективність діяльності держави. Забезпечується керованість і контрольованість діяльності окремих органів влади. Одним із шляхів підвищення рівня внутрішньовладної відкритості є створення єдиної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Не слід забувати і про такий прямий наслідок підвищення рівня відкритості влади, як посилення довіри з боку суспільства, що знов-таки автоматично підвищує дієвість влади щодо виконання нею своїх функцій. Можна стверджувати, що за умов демократичного правління відкритість є однією з заporук легітимності уряду, а отже, і його ефективності.

Для покращення ситуації щодо відкритості органів державної влади, на думку автора, доцільно розробити комплексну програму

діяльності у цій галузі, передбачаючи у ній реалізацію конкретних і дієвих заходів за наступними напрямками:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення. Цей напрям має передбачати реалізацію таких дій: уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади щодо інформування громадян про поточну діяльність органу державної влади як важливого завдання; чітке визначення характеру інформації, обов'язкової до оприлюднення, та способів її опублікування з передбаченням відповідного фінансування;

- формування у державних службовців стійких внутрішніх переконань щодо їхньої відповідальності за інформування громадськості про діяльність державної влади та набуття ними необхідних знань та навичок. Важливим засобом цього має стати внесення відповідних змін до програм підготовки та перепідготовки державних службовців.

- інформування населення про його права щодо доступу до інформації про функціонування органів державної влади, зокрема через залучення до цієї діяльності громадських організацій, а також обґрунтування та роз'яснення причин прийняття урядових рішень;

- впровадження сучасних форм забезпечення відкритості влади, таких як громадські слухання, відкриті експертні обговорення тощо;

- підвищення правової та політичної культури громадян України;

- впровадження комплексу конкретних та дієвих заходів щодо підвищення технологічної забезпеченості інформаційної відкритості;

- створення ефективних механізмів як державного, так і громадянського контролю, насамперед за допомогою ЗМІ, за забезпеченням відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування;

- формування суспільного попиту на інформацію про діяльність державної влади, інтересу громадян щодо її отримання.

Відкритість державної влади, зокрема її інформаційний аспект, є важливим чинником розвитку процесів демократизації держави та суспільства, становлення громадянського суспільства, запорукою утвердження в Україні демократичних норм та правил щодо відносин між громадянами, їхніми об'єднаннями та органами державної влади. Поступова трансформація системи влади в Україні від радянської до незалежної суверенної правової держави вимагає запровадження нових стандартів, становлення нової культури взаємовідносин між владою та суспільством. Одним із важливих аспектів зазначеного є перехід від системи влади з надзвичайно високим ступенем закритості до влади відкритої для суспільства.

Забезпечення гласності та відкритості функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування є важливою запорукою демократизації суспільства та держави. Саме відкритість влади, її здатність і готовність до діалогу з різними суспільними

силами певним чином визначають внутрішньополітичну ситуацію і впливають на процеси консолідації демократії.

Таким чином, узагальнюючи наведене вище, можна констатувати, що:

1) Інформаційна революція спричиняє перегляд традиційної політичної моралі, вона спонукає розбудовувати суспільство, базоване на цінностях, які суттєво відрізняються від цінностей класичного ринку.

2) Державний орган будь-якого рівня повинен забезпечити принципову можливість функціональної взаємодії з кожним громадянином, громадським об'єднанням і з кожною юридичною особою. Найбільш вірогідною можливістю реалізації такої взаємодії, на думку автора, є реалізація моделі «електронного уряду».

3) Електронний уряд – це такий режим функціонування державного органу будь-якого рівня, коли всі управлінські процеси підтримуються відповідними комп'ютерними інформаційними технологіями. Електронний уряд як інструментарій, дійсно, допомагає підвищити ефективність діяльності даного державного органу.

4) Відкритість державної влади визначається трьома основними чинниками: 1) якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким функціонує державний апарат; 2) існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади; 3)

рівень політичної культури, що існує у суспільстві, зокрема в державному апараті.

5) ЗМІ виступає важливим інструментом забезпечення відкритості влади, посередником між державою та суспільством, що здійснює суттєвий вплив на ефективність комунікації «держава-суспільство». Від якості функціонування системи ЗМІ певним чином залежить реальний рівень відкритості державних інститутів, тому одночасно з поширенням можливостей доступу журналістів до інформації необхідно формувати механізми контролю громадськості за діяльністю ЗМІ, дотриманням ними ролі медіатора, посередника між суспільством та владою.

6) Забезпечення інформаційної відкритості державної влади є двостороннім процесом. З одного боку, її запорукою є існування суспільного запиту на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних органів, а також активна позиція громадянського суспільства щодо державної влади. З іншого боку, рівень відкритості визначається реальною діяльністю конкретних органів державної влади з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу, одним із чинників якого є бажання влади легітимізувати себе.

РОЗДІЛ 6. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТАРНСПАРЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ РОЗБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

6.1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ОТРИМАННЯ ВІДКРИТОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЧЕРЕЗ ЗМІ

Важливим елементом аналізу національного законодавства України (в нашому випадку у сфері забезпечення інформаційної відкритості як елементу свободи інформації та складової інформаційного громадянського суспільства) є вивчення його принципів, адже вони є фундаментальними напрямками його дії, розвитку. На нашу думку, законодавству України у сфері свободи інформації притаманні наступні принципи, що так чи інакше відображаються у різних нормативних актах:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації та свобода її обміну;
- об'єктивність, вірогідність інформації;
- повнота і точність інформації;
- законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Ми вважаємо, що встановлені нами принципи відображають позитивну спрямованість регулювання інформаційних відносин в Україні. Важливим компонентом системи принципів законодавства

про свободу інформації у багатьох державах (включаючи Україну) також є принципи «ARTICLE 19». Слід зазначити, що цей перелік принципів законодавства про свободу інформації був озвучений уповноваженим спеціалістом ООН, але він не є обов'язковим для виконання, притому не обов'язково повинен міститися у чинному законодавстві країни-члена ООН. Ми вважаємо доречним навести ці принципи, коментар до яких розроблений спеціалістами Харківської правозахисної групи (далі – ХПГ):

1. Принцип максимального оприлюднення – це фундаментальний принцип, який ґрунтується на необхідності оприлюднення максимально можливої кількості інформації, що є у розпорядженні державних або недержавних установ, підприємств, організацій, а також - фізичних осіб. Отже, максимальне розкриття інформації витікає з припущення, що вся інформація так чи інакше належить людям. Член суспільства не повинен обґрунтовувати своє право на доступ до будь-якої частини інформації в будь-якому випадку. Немає жодної потреби для особи пояснювати чи доводити, чому вона потребує окрему особливу частину інформації.

2. Принцип опублікування інформації. Закон про свободу інформації не може працювати тільки на основі запитів індивідуальних членів суспільства. Це важлива частина публічного доступу до інформації, але не єдина його частина. Органи влади повинні вживати активних кроків щодо поширення ключових типів інформації. Таким чином, громадськість у цілому буде добре

поінформована без того, щоб мати необхідність подавати інформаційні запити.

3. Принцип стимулювання відкритого уряду. Найкраще це може бути зроблене самими державними органами через проведення роботи зі сприяння. Вона буде націлена як на громадськість – (для того, щоб навчити осіб їхніх інформаційних прав і повідомити їм, як використовувати закон про свободу інформації) – так і на посадових осіб.

4. Принцип обмеженої сфери виключень. Характеризуючи цей принцип, спеціалісти ХПГ вказують на те, що в законодавстві країни про інформацію завжди має місце певний комплекс інформації, що перебуває під заборонаю загального оприлюднення. Однак, на думку фахівців і авторів цих принципів, орган, який володіє інформацією, повинен обґрунтовувати її неоприлюднення.

5. Принцип доступної процедури обробки запитів. Цей принцип проголошує існування та дієвість у чинному законодавстві механізму, що забезпечує певними правами громадян на інформацію в активний спосіб.

6. Принцип грошової доступності механізмів забезпечення права на інформацію. Важливим є те, що вартість звертання за частиною інформації ніколи не повинна бути настільки високою, щоб стримати людей від подання запитів. Різні країни прийняли неоднакові системи оцінювання. Найбільш загальна – низька, однаково рівна плата за всі запити, так, щоб більш дешеві запити використовувалися для субсидіювання більш дорогих. Може бути

різна шкала оплати для заявників-осіб і для інституцій (наприклад, комерційних компаній), які прагнуть використовувати публічну інформацію. Запити, в яких розшукується інформація тільки задля суспільного інтересу можуть бути виконані безкоштовно.

7. Принцип гласності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Важливим аспектом поняття «відкритий уряд» є те, що будь-який державний орган з повноваженнями ухвалення рішення повинен бути відкритим для громадськості. Це не повинно включати внутрішніх чи консультативних засідань, але включатиме будь-яке засідання із повноваженням ухвалення рішень. Це може включати органи планування чи органи районування (встановлення зональних тарифів), органи охорони здоров'я, агенції індустріального розвитку, освітні органи тощо. Проведення засідань публічно має на увазі попереднє повідомлення про той факт, що засідання матиме місце і з якої справи воно проводиться (так, щоб зацікавлені члени суспільства могли простежити).

8. Відповідність законів принципам, що проголошуються. Держава, яка проголошує певні принципи свого законодавства у сфері свободи інформації, повинна розвивати та будувати свою систему законодавства таким чином, щоб створювані нормативні акти не протирічили таким принципам⁵⁶².

⁵⁶² Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року №2657-ХІІ// Голос України. – 1992. – № 217.

На практиці принципам відповідають конкретні норми: правила поведінки у інформаційній сфері. Як правило, громадяни не використовують своє право на доступ до інформації особисто і безпосередньо, але більшість із них користується засобами масової інформації – газетами, радіо, телебаченням тощо.

Громадськість очікує від ЗМІ поінформованості про важливі справи, що відбуваються у суспільстві, тому важливою передумовою доступу до інформації громадян є опублікування її у друкованих ЗМІ.

Закон України «Про інформацію» визначає, що друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем⁵⁶³.

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» визначає пресу як періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію⁵⁶⁴.

Як правило, друковані ЗМІ забезпечують доступ до відкритої інформації, оскільки обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом (відповідно до ст. 29 Закону України «Про інформацію»).

⁵⁶³ Див.: ст. 20 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України, 1992. – №48. – Ст. 650.

⁵⁶⁴ Див.: ст. 1 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1993. – № 1. – Ст. 1.

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» створює правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні, встановлює державні гарантії їх свободи. Він закріплює право на одержання масової інформації через друковані засоби масової інформації: всі громадяни України, юридичні особи і державні органи, відповідно до статті 9 Закону України «Про інформацію», мають право на оперативне отримання через друковані засоби масової інформації публічно поширюваної інформації про діяльність державних органів і організацій, об'єднань громадян та їх посадових осіб, а також інших відомостей необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій⁵⁶⁵.

Діяльність друкованих засобів масової інформації – це збирання, творення, редагування, підготовка інформації до друку та видання друкованих засобів масової інформації з метою її поширення серед читачів⁵⁶⁶.

Друковані засоби масової інформації є вільними. Забороняється створення та фінансування державних органів, установ, організацій або посад для цензури масової інформації. Не допускається вимога попереднього погодження повідомлень і матеріалів, які поширюються друкованими засобами масової

⁵⁶⁵ Див.: ст. 34 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1993. – № 1. – Ст. 1.

⁵⁶⁶ Див.: ст. 6 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1993. – № 1. – Ст. 1.

інформації, а також заборона поширення повідомлень і матеріалів з боку посадових осіб державних органів, підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян, крім випадків, коли посадова особа є автором поширюваної інформації чи дала інтерв'ю.

Друкований засіб масової інформації може видаватися після його державної реєстрації. Державній реєстрації підлягають всі друковані засоби масової інформації, що видаються на території України, незалежно від сфери розповсюдження, тиражу і способу його виготовлення⁵⁶⁷.

Наказом Міністерства юстиції України від 21.02.2006 р. № 12/5 затверджено Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні.

Розповсюдження друкованої інформації без державної реєстрації видань можливе. Державній реєстрації не підлягають

1) законодавчі, офіційні нормативні та інші акти, бюлетені судової практики, що видаються органами законодавчої, судової та виконавчої влади;

2) інформаційні матеріали та документи, що видаються підприємствами, організаціями, навчальними закладами і науковими установами з метою використання їх у своїй діяльності;

⁵⁶⁷ Див.: ст. 11 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1993. – № 1. – Ст. 1.

3) видана за допомогою технічних засобів друкowana продукція, не призначена для публічного розповсюдження, або машинописна, розмножувана на правах рукопису⁵⁶⁸.

Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» визначає правові, економічні, організаційні засади державної підтримки засобів масової інформації та соціального захисту журналістів. Як складова частина законодавства України про свободу слова та інформаційну діяльність, даний Закон посилює систему правового регулювання в інформаційній сфері.

Порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування є складовою частиною законодавства України про інформацію і визначається Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»⁵⁶⁹.

Акредитація журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при органах державної влади та органах

⁵⁶⁸ Див.: ст. 14 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1993. – № 1. – Ст. 1.

⁵⁶⁹ Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради, 1997. – № 49. – Ст. 299.

місцевого самоврядування здійснюється шляхом їх реєстрації на підставі офіційного подання засобу масової інформації до відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або за заявою журналіста і технічного працівника з пред'явленням ними відповідних документів, що підтверджують їх професійний фах, або рекомендації професійного об'єднання журналістів.

Орган, при якому акредитовано журналіста і технічного працівника, заздалегідь інформує їх про важливі заходи, плани, організаційно сприяє виконанню ними професійних обов'язків.

Порядок допуску журналістів і технічних працівників до приміщення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, доступу до інформації та їх документів і технічних засобів визначається законодавством України з урахуванням загального режиму (регламенту) роботи цього органу, умов і можливостей, які він має реально. Про цей порядок заздалегідь повідомляється акредитованим журналістам і технічним працівникам; їм видається посвідчення (перепустка) на право входу в приміщення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. У разі порушення цього порядку акредитованим журналістом або технічним працівником засобу масової інформації їх акредитація може бути припинена за рішенням органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, при якому вони акредитовані. Письмове повідомлення із зазначенням підстав припинення акредитації

вручається журналісту чи технічному працівнику засобу масової інформації і таке ж повідомлення одночасно надсилається до засобу масової інформації, де вони працюють. Журналіст, технічний працівник, редакція засобу масової інформації, який вони представляють, можуть оскаржити це рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування в судовому порядку.

Порядок фінансування засобів масової інформації щодо висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, засновниками чи співзасновниками яких є ці органи, визначається в договорах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і редакціями засобів масової інформації, а також у статутах редакцій цих засобів масової інформації.

Недержавні засоби масової інформації висвітлюють діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування на умовах, передбачених в укладеній між цими органами і редакціями засобів масової інформації угоді. Якщо така угода не укладена, то редакція недержавного засобу масової інформації має право самостійно, відповідно до законодавства України, висвітлювати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, визначаючи у своєму статуті джерела фінансування витрат на це.

Аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо⁵⁷⁰.

⁵⁷⁰ Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №48. – Ст. 650.

Законодавство України про телебачення і радіомовлення складається з Конституції України, Законів України «Про інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про систему Громадського телебачення і радіомовлення України», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про телекомунікації», «Про радіочастотний ресурс України», міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Закон України «Про телебачення і радіомовлення» регулює відносини, що виникають у сфері телебачення та радіомовлення на території України, визначає правові, економічні, соціальні, організаційні умови їх функціонування, спрямовані на реалізацію свободи слова, прав громадян на отримання повної достовірної та оперативної інформації, на відкрите і вільне обговорення суспільних питань.

Телерадіоорганізації в інформаційних блоках зобов'язані подавати інформацію про офіційно оприлюднену у будь-який спосіб позицію всіх представлених в органах влади політичних сил. Дані про кожен індивідуальну програму чи передачу мають містити ім'я автора чи авторів, назву і адресу виробника програми. Відповідальність за зміст програм та передач несе керівник телерадіоорганізації або автор (автори) програми та/чи передачі. У випадках, передбачених законодавством України, відповідальність за зміст окремих передач можуть нести інші особи⁵⁷¹.

⁵⁷¹ Див.: ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року (в редакції Закону №3317-IV від 12.01.2006 р.) //

Єдиним органом державного регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення незалежно від способу розповсюдження телерадіопрограм і передач є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада) – спеціальний конституційний, постійно діючий позавідомчий державний орган.

Правові засади формування та діяльності, статус, компетенція, повноваження, функції Національної ради та порядок їх здійснення визначаються Законом України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»⁵⁷².

Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» зокрема закріплює, що діяльність Національної ради ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, прозорості, доступності для громадськості, врахування культурної, ідеологічної та політичної багатоманітності в суспільстві, врахування загальновизнаних міжнародних норм та стандартів у галузі телерадіомовлення, повноти і всебічного розгляду питань та обґрунтованості прийнятих рішень.

Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.

⁵⁷² Див.: ст. 7 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року (в редакції Закону №3317-IV від 12.01.2006 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.

Національна рада не може делегувати свої повноваження третім особам, а член Національної ради не може одноосібно здійснювати функції, покладені на Національну раду⁵⁷³.

Залежно від організаційно-технологічних особливостей розповсюдження програм Національна рада видає ліцензії на такі види мовлення:

- супутникове;
- ефірне;
- кабельне;
- проводове;
- багатоканальне.

Залежно від території розповсюдження програм визначається територіальна категорія мовлення та каналу мовлення або багатоканальної телемережі:

- загальнонаціональне мовлення – мовлення не менше ніж на дві третини населення кожної з областей України;

- регіональне мовлення – мовлення на регіон (область, декілька суміжних областей), але менше ніж на половину областей України;

- місцеве мовлення – мовлення на один чи кілька суміжних населених пунктів, яке охоплює не більше половини території області;

⁵⁷³ Див.: ст. 3 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» від 23 вересня 1997 року // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 48. – Ст. 296.

- закордонне мовлення – мовлення на територію поза межами державного кордону України.

Цифрове мовлення з використанням радіочастотного ресурсу України ліцензується як багатоканальне мовлення. Видача ліцензій на мовлення здійснюється на конкурсних засадах (за результатами відкритих конкурсів) або без конкурсів (за заявковим принципом) у випадках, передбачених цим Законом.

На конкурсних засадах здійснюється видача ліцензій на ефірне та багатоканальне мовлення з використанням радіочастотного ресурсу.

Без конкурсів здійснюється видача ліцензій на супутникове, кабельне, проводове, ефірне мовлення на каналі мовлення багатоканальної ефірної телемережі.

Ліцензія на мовлення, видана Національною радою, є єдиним і достатнім документом, що надає ліцензіату право згідно з умовами ліцензії здійснювати мовлення, користуватися каналами мовлення при наявності у власника радіоелектронних засобів, передбачених законом дозволів на їх експлуатацію⁵⁷⁴.

Наступним найбільш поширеним після телебачення і радіомовлення засобом доступу громадян до інформації є інформаційні агентства. Закон України «Про інформаційні агентства» визначає, що інформаційне агентство – це

⁵⁷⁴ Див.: ст. 23 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року (в редакції Закону №3317-IV від 12.01.2006 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.

zareestrovaniy yak yuridichna osoba sub'ekt informatsiynoi diyalnosti, sho die z metoju nadannya informatsiynih poslug⁵⁷⁵.

Znacheniy zakon vstanovlyue, sho zaborynayet'sya cenzura informatsii, поширюваної інформаційними агентствами⁵⁷⁶.

Pravo na zasnuvannya informatsiynogo agentstva v Ukraini nalezhit' hromadyanam ta yuridichnim osobam Ukraini. Inozemci ta inozemni yuridichni osobi mayut' pravo buti spivzasnovnykamy informatsiynih agentstv Ukraini. Zaborynayet'sya stvorennia i diyalnist' informatsiynih agentstv, u statutnomu fondi yakih sukupna chastka, sho nalezhit' inozemtsyam ta/abo inozemnim yuridichnim osobam, stanovit' bil'sh ni zh 35%⁵⁷⁷.

Osnovnyimi vydamy produktsii informatsiynih agentstv e elektronna, drukovana, foto-, kino-, audio- ta videoproduktsiya.

Informatsiyni agentstva mayut' pravo na vypusk produktsii, yaka peredbachena ix statutnyimi dokumentamy, ta inshoi informatsiynoi produktsii, ne zaborynenoї chynnim zakonodavstvom Ukraini⁵⁷⁸.

Zasobamy komunikatsii e taki zasoby rozpovsyudzhennia produktsii informatsiynih agentstv, yak drukovani ta ekranni vydannya, radio, telebachennia (kabel'ne, suputnykove, global'ne),

⁵⁷⁵ Див.: ст. 1 Закону України «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 13. – Ст. 83.

⁵⁷⁶ Див.: ст. 2 Закону України «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради, 1995. – № 13. – Ст. 83.

⁵⁷⁷ Див.: ст. 9 Закону України «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 13. – Ст. 83.

⁵⁷⁸ Див.: ст. 26-27 Закону України «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 13. – Ст. 83.

електричний та електронний зв'язок (телеграф, телефон, телекс, телефакс), комп'ютерні мережі, інші телекомунікації.

Інформаційні агентства мають переважне право на використання засобів комунікації. Порядок використання інформаційними агентствами засобів комунікації визначається чинним законодавством України про ці засоби.

Державним інформаційним агентствам надається першочергове право перед іншими інформаційними агентствами на використання засобів комунікації для розповсюдження інформації, яка має особливе значення для держави і суспільства⁵⁷⁹.

⁵⁷⁹ Див.: ст. 29 Закону України «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 13. – Ст. 83.

6.2. ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Характеризуючи інформаційну відкритість органів законодавчої влади в Україні, необхідно зазначити наступне:

- для реального забезпечення реалізації права на доступ до інформації недостатньо простого закріплення останнього, слід передбачити конкретні гарантії його реалізації. Важливою гарантією забезпечення можливості отримувати інформацію про органи державної влади та їхніх посадових осіб є надання громадськості вільного доступу на засідання законодавчих, представницьких та інших виборних органів державної влади. На жаль, чинним законом подібної гарантії не передбачено. Звичайно, опоненти можуть зауважити, що відповідні норми містяться в Конституції України або інших нормативно-правових актах, які визначають правовий статус цих органів. Дійсно, ч. 1 ст. 84 Конституції України передбачає, що засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України. Також відповідно до ст. 3 Постанови Верховної Ради України «Про регламент Верховної Ради» засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, установлених Конституцією України та цим Регламентом, проте «відкритість засідань» Верховна Рада України розуміє як допуск на них в

установленому порядку представників засобів масової інформації, тобто інші громадяни позбавлені Регламентом можливості потрапити на засідання єдиного органу законодавчої влади. Отже, Регламент не тільки не гарантує, а й навпаки, обмежує можливість вільного доступу громадськості на засідання Українського парламенту. Що ж до можливості отримання інформації про діяльність органів місцевого самоврядування шляхом присутності на засіданнях місцевих рад, то Закон України «Про місцеве самоврядування» (ч. 16 ст. 46) передбачає, що сесії ради проводяться гласно. З огляду на те, що рішення про її скликання доводиться до відома населення з повідомленням часу скликання, місця проведення й порядку денного, О. Б. Червякова, робить висновок про можливість одержання інформації про діяльність ради шляхом присутності на її сесіях членів громади⁵⁸⁰. Втім, ці судження дозволяють зробити ще один висновок про те, що право бути присутнім на засіданні місцевих рад лише впливає із системного тлумачення закону, однак воно прямо не закріплено в законі. Тобто сьогодні законодавство не гарантує вільного доступу громадськості на засідання парламенту та місцевих рад.

Невирішеним на законодавчому рівні залишається проблема подання інформаційного запиту недержавною мовою, а також питання, якою мовою органи державної влади та місцевого

⁵⁸⁰ Червякова О. Б. Актуальні питання забезпечення гласності в діяльності органів місцевого самоврядування // Проблеми законності: Республ. між. від. наук. зб.: для викладачів, аспірантів, студентів, працівників правоохоронних органів – Вип.83. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 110.

самоврядування повинні надавати відповідь, якщо запит був поданий іншою, ніж державна, мовою. Переконані, що в законодавстві, яке регулює інформаційну діяльність, необхідно закріпити положення про можливість робити запит та отримувати відповідь на нього в місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування мовами національних меншин, які компактно проживають на відповідній території, оскільки, відповідно до п. 4 ст. 92 Конституції України, порядок застосування мов в Україні визначається виключно законами, перелік мов національних меншин регіону (області), яким зазначені вище органи повинні відповідати на запити, повинен за поданням обласних рад затверджуватися законом. Конструктивним рішенням проблеми застосування мов в Україні є пропозиція В. П. Колісника, який пропонує в новому законі України про мови ... визначити порядок одночасного функціонування двох, а, можливо, і трьох мов, виходячи з принципу толерантності, взаємоповаги і взаєморозуміння⁵⁸¹.

Для забезпечення іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають на території України, правом на ознайомлення з відомостями про себе, було б корисно передбачити в Законі України «Про інформацію» положення, згідно з яким останні можуть отримувати відомості про себе не тільки державною мовою, а й однією з мов міжнародного спілкування за

⁵⁸¹ Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти: Монографія. – Харків: Фоліо, 2003. – С. 183.

власним вибором. Не передбачені Законом України «Про інформацію» й гарантії доступу до інформації для осіб з обмеженими здібностями (глухонімих, сліпих).

Багато недоліків законодавчого характеру, які призводять до безпідставного обмеження права на доступ до інформації, переконаний

Є. Захаров, пов'язано з правовим регулюванням інформації, яка за своїм режимом є конфіденційною. Однією з причин необґрунтованого обмеження права на доступ до інформації, на його думку, є положення про «конфіденційну інформацію, що є власністю держави». Він зазначає, що закріплене в Законі України «Про інформацію» «негативне» визначення «конфіденційної інформації, що є власністю держави», могло б працювати, якби існував «Звід відомостей, які становлять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», тоді було б подолано ситуацію, коли одні й ті ж відомості «за бажанням» одного відомства можуть поширюватися, а за бажанням іншого – засекречуватися, проте чинний Закон створення такого «Зводу» не передбачає»⁵⁸².

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Відповідно до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»,

⁵⁸² Захаров Є. Ю. Порушення свободи вираження поглядів під час виборчої кампанії 2006 року // Свобода висловлювань і приватність. – 2006. – № 1. – С.4.

висвітлення діяльності Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади регламентовано наступним чином⁵⁸³:

у засобах масової інформації висвітлюються

— засідання Кабінету Міністрів України, на яких розглядаються питання, що належать до його конституційних повноважень;

— видані постанови і розпорядження, заяви Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра України;

— наради з широкого кола соціально-економічних та регіональних питань;

— візити офіційних урядових делегацій України за кордон, їх участь у міжнародних форумах, а також перебування в Україні офіційних іноземних урядових делегацій;

— проведення загальнодержавних і міжнародних заходів, організація яких покладається на Кабінет Міністрів України.

Інформація про діяльність Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади здійснюється у формі

— офіційних повідомлень,

— репортажів,

— коментарів та інтерв'ю членів Кабінету Міністрів

України і керівників центральних та місцевих органів виконавчої

⁵⁸³ Марущак А.І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації: науково-практичний посібник. – Біла Церква: Буква, 2006. – С. 351.

влади,

- прес-конференцій,
- брифінгів,
- «круглих столів»,
- щотижневих інформаційних та аналітичних

передач.

Рішення про повну теле- і радіотрансляцію або розширений теле- і радіозвіт про засідання Кабінету Міністрів України чи проведення інших важливих державних заходів, організація яких покладається на Кабінет Міністрів України, приймає Прем'єр-міністр України *не пізніше як за добу до часу теле- і радіотрансляції*, за винятком окремих непередбачених надзвичайних ситуацій, коли теле- і радіотрансляція здійснюється негайно.

Діяльність місцевих органів виконавчої влади висвітлюється регіональними телерадіоорганізаціями. Місцеві органи виконавчої влади укладають відповідні угоди на висвітлення їх діяльності з регіональними телерадіоорганізаціями за рахунок місцевих бюджетів.⁵⁸⁴

Відповідно до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»,

⁵⁸⁴ Див : ст. 11 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – №49. – Ст. 299.

Національна телекомпанія України і Національна радіокомпанія України включають до інформаційних програм в *день, коли відбувалася відповідна подія*, повідомлення про

- особливо актуальні рішення Кабінету Міністрів України,
- заяви Кабінету Міністрів України,
- міжнародні контакти та переговори в Україні і за кордоном делегацій Кабінету Міністрів України, глав іноземних держав та урядів до України,
- прес-конференції, важливі зустрічі з громадянами та виступи Прем'єр-міністра України,
- інші суспільно значимі факти діяльності органів державної влади України,
- важливі факти діяльності органів місцевого самоврядування⁵⁸⁵.

Крім того, інформаційні служби органів державної влади та органів місцевою самоврядування самостійно або за допомогою Національної телекомпанії України і Національної радіокомпанії України здійснюють відео-та аудіозаписи засідань Кабінету Міністрів України. Для таких записів встановлюється *безстроковий режим зберігання у державних архівах*. Записи

⁵⁸⁵ Див : ст. 16 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

заходів закритого типу здійснюються та зберігаються відповідно до вимог законодавства України.

Відео- та аудіозаписи про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що зберігаються в державних архівах, *можуть використовуватися громадянами України і журналістами* відповідно до Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» та Закону України «Про державну таємницю».

Відзначимо, що зазначені норми не обмежують права акредитованих журналістів і технічних працівників здійснювати власний відео- та аудіозапис на засіданнях, нарадах, інших офіційних заходах для власних архівів.⁵⁸⁶

Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України» визначає деякі особливі процедури доступу до інформації про його діяльність, зокрема:

— питання щодо присутності на засіданні Кабінету Міністрів представників засобів масової інформації та проведення на ньому кіно-, відео- і фотозйомок, а також звукозапису *вирішується Прем'єр-міністром;*

— учасникам засідання *забороняється приносити* на засідання кіно-, відео- і фотоапаратуру та звукозаписувальну техніку, а також засоби зв'язку;

⁵⁸⁶ Див.: ст. 17 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

— надання засобам масової інформації офіційної інформації стосовно засідань Кабінету Міністрів і організацію після засідань прес-конференцій (брифінгів) членів Кабінету Міністрів та інших учасників засідань забезпечує Прес-служба Кабінету Міністрів. Члени Кабінету Міністрів та інші учасники його засідання *не можуть без згоди Прем'єр-міністра оприлюднювати будь-яку інформацію про хід засідання та про персональні оцінки і позиції, що висловлювалися його учасниками;*

— за рішенням Кабінету Міністрів проект його постанови може бути *винесено на публічне обговорення* шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації або доведено до відома громадян іншими шляхами;

— питання, що становить державну таємницю України або містить конфіденційну інформацію, розглядається Кабінетом Міністрів на його закритому засіданні. Підготовка матеріалів із цього питання, допуск на засідання, оформлення протоколу, актів, що приймаються, здійснюється з дотриманням встановлених правил роботи з секретними документами або документами, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.⁵⁸⁷

Державні аудіовізуальні засоби масової інформації в процесі формування програмної політики *повинні передбачати в інших програмах всебічне і об'єктивне інформування населення про*

⁵⁸⁷ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 року № 915 «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» (зі змінами на 14.08.2006 р.) // Офіційний вісник України, 2000. – № 24. – Ст. 994.

принципи державного устрою, основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики України, роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, про програму діяльності Кабінету Міністрів України тощо.⁵⁸⁸

Для забезпечення належної реалізації права громадян на доступ до інформації передбачається наступний регламент висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Для висвітлення діяльності органів кожної із гілок державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні в обсягах державного замовлення Національній телекомпанії України і Національній радіокомпанії України відводиться *три відсотки від річного обсягу часу загальнонаціонального каналу*, на якому здійснюється мовлення. У разі проведення спільних заходів цих органів квота часу для їх висвітлення розподіляється порівну.⁵⁸⁹

Діяльність місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування висвітлюється в друкованих засобах масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження

⁵⁸⁸ Див.: ст. 18 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради. – 1997 – № 49. – Ст. 299.

⁵⁸⁹ Див.: ст. 19 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

на умовах, визначених у договорах між цими органами і редакціями зазначених друкованих засобів масової інформації.⁵⁹⁰

Закон України «Про державну статистику» передбачає, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші юридичні, а також фізичні особи *мають право на зведену знеособлену статистичну інформацію*. Згідно з положеннями статей 9 і 24 Закону України «Про державну статистику» це право гарантує вільний доступ користувачів до такої статистичної інформації, можливість її використання, поширення та зберігання, з метою реалізації ними своїх завдань та функцій, забезпечення прав, свобод і законних інтересів.⁵⁹¹ Дане право забезпечується одним з основних обов'язків органів державної статистики: «забезпечувати *рівний доступ до статистичної інформації* юридичних і фізичних осіб».⁵⁹² Для забезпечення ж потреб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних, а також фізичних осіб у статистичній інформації та доступу до неї, в органах державної статистики створюються спеціальні інформаційні служби.

⁵⁹⁰ Див.: ст. 21 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – №49. – Ст. 299.

⁵⁹¹ Див.: ст. 19 Закону України «Про державну статистику» (в редакції Закону № 1922-III від 13.07.2000 р.) // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 43. – Ст. 362.

⁵⁹² Див.: ст. 14 Закону України «Про державну статистику» (в редакції Закону № 1922-III від 13.07.2000 р.) // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 43. – Ст. 362.

Доступ до статистичної інформації забезпечується шляхом

— систематичної публікації її в друкованих виданнях;

— поширення її засобами масової інформації;

— безпосереднього її надання органам державної

влади та органам місцевого самоврядування, іншим юридичним, а також фізичним особам.

Безкоштовне надання органам державної влади та органам місцевого самоврядування статистичної інформації, передбаченої планом державних статистичних спостережень або окремими рішеннями Кабінету Міністрів України, здійснюється органами державної статистики у межах коштів, виділених на зазначені цілі з Державного бюджету України. Зазначена інформація надається з дотриманням вимог конфіденційності, визначених Законом України «Про державну статистику». Порядок і умови надання органам державної влади, органам місцевого самоврядування, іншим юридичним, а також фізичним особам статистичної інформації *за запитами* встановлюються згідно із Законом України «Про інформацію» та Законом України «Про державну статистику».

У випадку, коли надання статистичної інформації здійснюється на договірній основі, порядок і умови визначаються відповідними договорами. Запитувачі відшкодовують витрати, пов'язані з виконанням запитів щодо доступу до статистичної інформації та її наданням. Виконання та оплата робіт, пов'язаних із цими запитами, здійснюються відповідно до Положення про

проведення статистичних спостережень та надання органами державної статистики послуг на платній основі.

Не підлягає наданню за запитами статистична інформація, яка має внутрівідомчий характер і використовується для подальших розрахунків зведених статистичних даних, розробки звітно-статистичної та іншої документації, державних класифікаторів техніко-економічної та соціальної інформації тощо, що передує їх прийняттю або затвердженню⁵⁹³.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначає, що у систему забезпечення здійснення державної регуляторної політики включається:

— оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю;

— оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.⁵⁹⁴

⁵⁹³ Див.: ст. 13 Закону України «Про державну статистику» (в редакції Закону № 1922-III від 13.07.2000 р.) Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 43. – Ст. 362.

⁵⁹⁴ Див.: ст. 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

Закон також передбачає, що кожен проект регуляторного акта *оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.*

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта повинно містити

- стислий виклад змісту проекту;
- поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких відповідно зазначеного вище закону або за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції;

- інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та/або адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу або інформація про інший спосіб оприлюднення);

- інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;

- інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і *не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення*

проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

Всі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту за результатами якого розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або вмотивовано їх відхиляє.

Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта⁵⁹⁵.

Основи доступу громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, до повноважень сільського, селищного, міського голови віднесено оприлюднення затверджених радою програм, бюджету та звітів про їх виконання.⁵⁹⁶ Голова районної, обласної, районної у місті ради забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого

⁵⁹⁵ Див.: ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

⁵⁹⁶ Див.: абз. 9 п. 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – №24. – Ст. 170.

значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради.⁵⁹⁷ Секретар сільської, селищної, міської ради забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних із місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку.⁵⁹⁸

Крім того, до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.⁵⁹⁹

Існує також і підзаконне нормативно-правове регулювання відносин, пов'язаних із доступом до інформації про органи державної влади та місцевого самоврядування.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» № 3 від 4 січня 2002 року встановлює, що оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності

⁵⁹⁷ Див : абз. 14 п. 6 ст. 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – №24. – Ст. 170.

⁵⁹⁸ Див абз. 9 п. 3 ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁵⁹⁹ Див.: ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради. – 1997. – №24. – Ст. 170.

та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі.

Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, як частково зазначалося у попередніх розділах, здійснюється шляхом:

- розміщення і періодичного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог зазначеного Порядку на власних веб-сайтах;

- створення Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України (далі – Веб-портал), призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Координація робіт із створення Веб-порталу, його інформаційне наповнення, технічна підтримка, супроводження та встановлення регламенту і стандартів обміну інформацією між його складовими частинами здійснюється Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Інформація, яка розміщується на веб-сайтах органів виконавчої влади та Веб-порталі, повинна мати захист від несанкціонованої модифікації. Інформаційне наповнення, захист інформації від несанкціонованої модифікації та технічне забезпечення функціонування веб-сайтів міністерств, інших

центральных та місцевих органів виконавчої влади як складових частин Веб-порталу зазначені органи здійснюють самостійно.

Контроль за дотриманням вимог щодо захисту інформації, доступної через Веб-портал, здійснюється Департаментом спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБУ (Законом України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 23 лютого 2006 року на базі Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації та відповідних підрозділів Служби безпеки України утворено Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України).

На веб-сайті органу виконавчої влади розміщується така інформація:

для міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади:

- найменування органу;
- основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
- структура та керівництво органу;
- прізвища, імена та по батькові керівників;
- місцезнаходження апарату, урядових органів державного управління, утворених у його складі, територіальних органів та відповідних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси веб-сайтів та електронної пошти);

— основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;

— нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;

— плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них;

— повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу;

— з віти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів;

— відомості про регуляторну діяльність органу;

— порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, розмір цих платежів тощо);

— зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;

— розпорядок роботи органу та час прийому керівництва;

— підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу;

- цільові програми у відповідній сфері;
 - відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти;
 - державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу;
 - поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері;
 - відомості про наявні вакансії;⁶⁰⁰
- для Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації:

- н
айменування органу;
- основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
- структура та керівництво органу;
- прізвища, імена та по батькові керівників;
- місцезнаходження органу, його управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, міністерств і комітетів Автономної Республіки Крим (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси електронної пошти та веб-сайтів районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій);
- основні функції структурних підрозділів, а також

⁶⁰⁰ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // Офіційний Вісник України. – 2002. – №2. – Ст. 57.

прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;

— нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;

— плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них;

— повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу;

— звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів;

— відомості про регуляторну діяльність органу;

— порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для сплати необхідних платежів, розмір цих платежів тощо);

— зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;

— розпорядок роботи органу та часи прийому керівництва;

—

виконання бюджету відповідного рівня;

—

показ

ники розрахунків за енергоносії;

— відомості про сплату місцевих податків і зборів,

комунальних платежів, у тому числі тарифи та пільги окремим групам платників, розрахунки юридичних і фізичних осіб з бюджетом відповідного рівня;

- установи і заклади соціальної сфери;
- підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу;
- цільові програми у відповідній сфері;
- відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти;
- поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері;
- відомості про наявні вакансії;
- перелік комунальних підприємств, правоохоронних органів, лікувальних, оздоровчих, дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, які знаходяться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, із зазначенням адреси, номерів телефонів, розпорядку роботи;
- порядок оскарження рішень, прийнятих органом відповідного рівня;
- державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу⁶⁰¹.

⁶⁰¹ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // Офіційний Вісник України. – 2002. – №2. – Ст. 57.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації додатково розміщують інформацію про районні, районні у містах Києві та Севастополі держадміністрації, а саме:

- найменування органу;
- основні функції та нормативно-правові засади діяльності;
- структура та керівництво органу;
- місцезнаходження органу і підпорядкованих йому управлінь, відділів та інших структурних підрозділів (поштові адреси, номери телефонів, факсів);
- основні завдання структурних підрозділів органу, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;
- нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;
- плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них;
- повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, їх проекти та аналіз їх регуляторного впливу;
- звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів;
- відомості про регуляторну діяльність органу;
- порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері, зразки документів та інших

матеріалів, необхідних для реєстрації та отримання відповідної ліцензії (розрахункові рахунки для внесення платежів, розмір цих платежів тощо);

— розпорядок роботи керівництва і працівників органу;

— відомості про виконання бюджету відповідного рівня;

— показники виплат заробітної плати, грошового забезпечення, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат;

— показники розрахунків за енергоносії;

— відомості про сплату місцевих податків і зборів, комунальних платежів, у тому числі діючі тарифи та пільги окремим групам платників, розрахунки юридичних і фізичних осіб із бюджетом відповідного рівня;

— установи і заклади соціальної сфери;

— відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти;

— перелік комунальних підприємств, правоохоронних органів, лікувальних, оздоровчих установ, дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, які знаходяться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці із зазначенням адреси, номерів телефонів, розпорядку роботи.

На веб-сайті Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських

держадміністрацій розміщується інформація про територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці:

— сучасна територія та історія регіону, адміністративно-територіальний устрій, міста регіону;

— загальний огляд економіки, опис природних ресурсів, відомості про транспортну інфраструктуру, засоби комунікації, промисловість, сільське господарство, створення привабливих інвестиційних умов у регіоні, вільні економічні зони, розвиток туризму тощо;

— відомості про розвиток науки і освіти (перелік навчальних закладів і наукових установ, закладів культури і мистецтва), посилання на інші інтернет-ресурси регіону.

На веб-сайті може розміщуватися інша інформація, яку керівництво органу виконавчої влади вважає за доцільне оприлюднити.

На Веб-порталі та веб-сайті органу виконавчої влади розміщується адреса електронної пошти структурного підрозділу, відповідального за приймання і реєстрацію вхідної кореспонденції, а також надається можливість добровільної реєстрації відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку.

Не допускається розміщення на веб-сайті інформації, розповсюдження чи оприлюднення якої заборонено законодавством. Інформація, яка розміщується на веб-сайті, підлягає літературному редагуванню, подається державною та

англійською (обов'язково), а також іншими мовами (за потребою)⁶⁰².

Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» № 1302 від 29 серпня 2002 року міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям наказано забезпечити:

- функціонування власних веб-сайтів;
- обов'язкове розміщення на власних веб-сторінках та опублікування у друкованих засобах масової інформації *суспільно важливих нормативно-правових актів*, а також *вичерпної інформації* про перелік та умови отримання громадянами послуг, які надаються відповідними органами, форми і зразки документів, стан виконання програм і планів, архівної та іншої інформації;
- *оперативне оприлюднення інформації* про власну діяльність;
- систематичне розміщення на веб-сторінках *відкритої статистичної інформації* про події в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя, забезпечення доступу до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають

⁶⁰² Див.: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // Офіційний Вісник України. – 2002. – №2. – Ст. 57.

під дію обмежень, установлених законодавством;

— *недопущення обмеження права на отримання відкритої інформації, необґрунтованої відмови в її наданні, а також запровадження плати за надання інформації в розмірах і випадках, непередбачених законодавством;*

— *проведення не рідше, ніж один раз на квартал прес-конференцій, у тому числі через мережу Інтернет, а також регулярне оприлюднення відповідей на запитання громадян у засобах масової інформації*⁶⁰³.

Зазначеною Постановою № 1302 міністерствам, іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади під час формування проектів державного бюджету наказано передбачати кошти на висвітлення їх діяльності в межах видатків, призначених на утримання зазначених органів, відповідно до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»⁶⁰⁴.

Про вимоги до оприлюднення інформації, визначені зазначеною Постановою, більш докладно у

⁶⁰³ Див.: п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» № 1302 від 29 серпня 2002 року // Офіційний Вісник України. – 2002. – №36. – Ст. 1700.

⁶⁰⁴ Див.: п. 8 Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» № 1302 від 29 серпня 2002 року // Офіційний Вісник України. – 2002. – №36. – Ст. 1700.

Додатку 1 до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1302 – Перелік показників, за якими подається інформація про хід виконання завдань, передбачених Указом Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683, міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською держадміністрацією, щодо організаційних та технічних аспектів функціонування власних веб-сайтів (адреса веб-сайту та електронної пошти, посада, прізвище, ім'я та по батькові, номер телефону і адреса електронної пошти особи, відповідальної за веб-сайт (із числа керівників органу виконавчої влади), мови, якими, крім державної, подається інформація на веб-сайті, орієнтовна чисельність оригінальних відвідувачів веб-сайту за місяць, *кількість зареєстрованих звернень електронною поштою*, витрати на створення і підтримку веб-сайту, організація – розробник веб-сайту тощо);

у Додатку 2 до Постанови № 1302 – Перелік показників, за якими подається інформація про хід виконання завдань, передбачених Указом Президента України від 1 серпня 2002 року № 683, міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади щодо інформаційного наповнення власних веб-сайтів (основні завдання та нормативно-правові засади діяльності, структура органу, прізвища, імена та по батькові керівників, місцезнаходження центрального апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, урядових органів

державного управління, утворених у його складі, територіальних органів (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси веб-сайту та електронної пошти), основні функції структурних підрозділів, прізвища, імена та по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників, нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу, перелік та умови отримання громадянами послуг, що надаються органом, форми і зразки документів, правила їх заповнення тощо)⁶⁰⁵;

у Додатку 3 до Постанови Кабінету Міністрів України № 1302 – Перелік показників, за якими подається інформація про хід виконання завдань, передбачених Указом Президента України від 1 серпня 2002 року № 683, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською держадміністрацією, щодо інформаційного наповнення власних веб-сайтів (основні завдання та нормативно-правові засади діяльності, структура органу, прізвища, імена та по батькові керівників, порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, їх розмір тощо), розпорядок роботи органу та часи прийому громадян його керівництвом, виконання бюджету відповідного рівня, показники розрахунків за спожиті енергоносії, установи і заклади соціальної

⁶⁰⁵ Див.: додатки до Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» № 1302 від 29 серпня 2002 року // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 36 – Ст. 1700.

сфери, відомості про вакансії, порядок оскарження рішень, прийнятих органом тощо).

у Додатку 4 до Постанови Кабінету Міністрів України № 1302 –Перелік показників, за якими подається інформація про хід виконання завдань, передбачених Указом Президента України від 1 серпня 2002 року № 683, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською держадміністрацією, щодо подання на власних веб-сайтах інформації про районні, районні у містах Києві та Севастополі держадміністрації (основні функції та нормативно-правові засади їх діяльності, показники виплати заробітної плати, грошового забезпечення, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат, відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти тощо);

у додатку 5 до постанови Кабінету Міністрів України № 1302 – Перелік показників, за якими подається інформація про хід виконання завдань, передбачених Указом Президента України від 1 серпня 2002 року № 683, міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською держадміністрацією, щодо задоволення звернень громадян та проведення прес-конференцій (задоволені звернення громадян щодо надання відкритої інформації, відмова у наданні громадянам інформації, стягнення плати за надання громадянам інформації, проведення прес-конференцій, в тому числі з використанням

мережі Інтернет, оприлюднення відповідей на запитання громадян у засобах масової інформації)⁶⁰⁶.

Також існує низка відомчих нормативно-правових актів, що регламентують питання доступу громадян до інформації про діяльність відповідних міністерств, відомств, інших центральних органів виконавчої влади.

Більшість міністерств, відомств та департаментів на виконання Законів України «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевою самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», а також Постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року №3 та інших нормативно-правових актів створили власні веб-сторінки. Так, наприклад, був розроблений Порядок оприлюднення інформації про діяльність Міністерства транспорту та зв'язку України у засобах масової інформації та в мережі Інтернет (далі – Порядок). Порядок визначає принципи і механізми надання інформації для оприлюднення через ЗМІ та мережу Інтернет з метою всебічного та об'єктивного висвітлення діяльності Мінтрансзв'язку України та урядових органів державного управління, що утворені у його складі.

⁶⁰⁶ Див.: додатки до Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» № 1302 від 29 серпня 2002 року // Офіційний Вісник України, 2002. – № 36. – Ст. 1700.

Прес-служба оприлюднює інформацію про діяльність Мінтрансзв'язку України у засобах масової інформації та мережі Інтернет у визначений нею спосіб за матеріалами, підготовленими структурними підрозділами Міністерства. Прес-служба координує діяльність галузевих прес-центрів, офіційного друкованого видання Мінтрансзв'язку України – бюлетеня «Відомості Міністерства транспорту та зв'язку України», відомчих засобів масової інформації (відео- та радіостудій, друкованих видань, засновником або співзасновником яких є Мінтрансзв'язку України та/або урядові органи державного управління, що створені у його складі), погоджує та контролює укладання ними договорів на інформаційне забезпечення і рекламу.

Структурні підрозділи Міністерства та галузеві прес-центри задалегідь надають Прес-службі відомості про заплановані офіційні виступи і заяви посадових осіб, інші заходи та події, що мають відбутися за участю представників засобів масової інформації.⁶⁰⁷

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. №3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» Міністерство економіки України видало Наказ від 20.12.2005 року №521 «Про оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність

⁶⁰⁷ Див.: Порядок оприлюднення інформації про діяльність Міністерства транспорту та зв'язку України у засобах масової інформації та у мережі Інтернет. затверджений Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 08.04.2005 року № 538.

Міністерства». Наказом визначено веб-сайт з адресою <http://www.me.gov.ua> офіційним сайтом Міністерства економіки України, інтегрованим до Урядового веб-порталу. Наказано також директорам департаментів, начальникам самостійних підрозділів забезпечити

— регулярне *інформаційне наповнення веб-сайта*, достовірність та якість інформації;

— актуалізацію інформаційного ресурсу, який розміщений на веб-сайті, в міру того, як відбувається оновлення інформації;

— дотримання вимог із розміщення інформації, розповсюдження чи оприлюднення якої заборонено законодавством;

— неприпустимість розміщення конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Міністерстві.⁶⁰⁸

Тимчасовий регламент Фонду державного майна України визначає, що голова колегії Фонду «приймає рішення щодо присутності в залі під час засідання колегії представників засобів масової інформації та проведення кіно-, відео-, фотозйомки і звукозапису». А розділ IX Регламенту встановлює порядок роботи Фонду з засобами масової інформації. Так, з метою забезпечення відкритості та прозорості процесу приватизації Фонд державного

⁶⁰⁸ Див : Наказ Міністерства економіки України від 20.12.2005 року № 521 «Про оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність Міністерства».

майна України активно взаємодіє з засобами масової інформації (інформаційними агенціями, друкованими ЗМІ, телерадіокомпаніями, інтернет-виданнями).

Оприлюдненню в засобах масової інформації підлягає вся інформація про діяльність Фонду державного майна України за винятком інформації, яка містить державну таємницю або є конфіденційною.

Інформування засобів масової інформації відбувається шляхом

- підготовки повідомлень та прес-релізів,
- розміщення інформації на сайті Фонду,
- в офіційному виданні Фонду – «Державному інформаційному бюлетені про приватизацію» та його додатку – газеті «Відомості приватизації»,
- проведення прес-конференцій, брифінгів за участю керівників та інших фахівців Фонду, та особистих інтерв'ю керівництва Фонду та фахівців Фонду за профілем.⁶⁰⁹

Згадуваний вище Порядок та розміри плати за надання права доступу, користування та одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затверджені Наказом Міністерства юстиції України від 31.03.2003 року №25/5 регулює питання плати за надання права доступу, користування та одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (далі –

⁶⁰⁹ Див.: Наказ Фонду державного майна від 21.01.2004 року № 86 «Про затвердження Тимчасового регламенту Фонду державного майна України».

Реєстр) на електронних чи паперових носіях відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 року № 376 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним» та Інструкції про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 26 червня 2002 року № 57/5.

Зокрема зазначено, що розмір плати за інформацію, одержану з інформаційного фонду Реєстру, встановлюється за одиницю виміру текстової інформації (один кілобайт) і залежить від способу отримання інформації (на паперових носіях, у вигляді окремого комп'ютерного файлу чи шляхом безпосереднього доступу до інформаційного фонду Реєстру). У разі використання одержаної інформації для подальшого тиражування (розповсюдження) розмір плати за одиницю виміру текстової інформації встановлюється з підвищувальним коефіцієнтом. Розрахунки за одержання інформації з інформаційного фонду Реєстру на паперових носіях чи у вигляді окремого комп'ютерного файлу здійснюються користувачем Реєстру за безготівковим розрахунком через банк або готівкою в касу адміністратора Реєстру на підставі рахунку, наданого адміністратором Реєстру. Інформація з інформаційного фонду Реєстру на паперових носіях чи у вигляді окремого комп'ютерного файлу надається користувачеві після внесення ним

плати за інформацію, яка буде надана з інформаційного фонду Реєстру.

Звільняються від плати за одержання інформації на паперових носіях бюджетні установи, які в установленому порядку звільнені від сплати державного мита, у разі наявності запиту суду щодо надання відповідного нормативно-правового акта.⁶¹⁰

Тимчасовий порядок розповсюдження статистичної інформації і надання органами державної статистики послуг на безоплатній основі або зі знижками (далі – Тимчасовий порядок) спрямований на забезпечення дотримання вимог чинного законодавства щодо прав на статистичну інформацію та гарантій її отримання громадянами України, юридичними особами і державними органами (далі – користувачі), вільного доступу їх до статистичної інформації, а також – упорядкування та спрощення прийняття рішень працівниками органів державної статистики щодо визначення користувачів, яким статистичну інформацію та послуги слід надавати безкоштовно або зі знижками.

Органи державної статистики можуть надавати *безкоштовно* на паперових носіях, а при наявності такої можливості – на магнітних носіях чи в електронному вигляді, такі види статистичної інформації (робіт, послуг):

— інформацію за системою статистичних показників,

⁶¹⁰ Див.: Порядок та розміри плати за надання права доступу, користування та одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затверджені Наказом Міністерства юстиції України від 31.03.2003 року №25/5 // Офіційний Вісник України. – 2003. – №14. – Ст. 640.

наведених у офіційних виданнях органів державної статистики, підготовлену згідно з Планом статистичних робіт, після її оприлюднення (опублікування) та за умови, що надання цієї інформації не потребує додаткових розрахунків і витрат коштів, або коли її отримання здійснюється шляхом виписування даних із зазначених видань безпосередньо користувачем чи його офіційним представником у Центральній статистичній бібліотеці (в окремих випадках – у підрозділах Держкомстату) та регіональних органах статистики;

— видання рекламної друкованої продукції (буклетів, каталогів статистичних видань тощо);

— консультації з питань складання форм статистичної звітності або методологічні роз'яснення щодо положень інструкцій Держкомстату та формування показників, які містяться в офіційних виданнях органів державної статистики.

Статистична інформація надається користувачам згідно з відповідними реєстрами розсилки статистичної інформації (далі – реєстри), які складаються та затверджуються органами державної статистики за кожним видом (офіційним виданням) статистичної інформації. У реєстрі мають бути зазначені повне найменування користувача та кількість примірників відповідного видання статистичної інформації. Реєстри є документами відомчого первинного обліку і зберігаються протягом п'яти років.⁶¹¹

⁶¹¹ Див.: п.п. 8.3, 8.5 Тимчасового порядку розповсюдження статистичної інформації і надання органами державної статистики послуг на безоплатній основі або зі знижками, затверджений Наказом Держкомстату

Користувачами статистичної інформації (робіт, послуг) на безоплатній основі в межах виділених із бюджету коштів на збирання та опрацювання цієї інформації, згідно з чинним законодавством, є:

- Верховна Рада України;
- Адміністрація Президента України;
- Кабінет Міністрів України;
- інші органи влади, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету;
- Національний банк України.

Отримувати статистичну інформацію (роботи, послуги) на безоплатній основі можуть також наукові установи, інші юридичні особи, громадяни у разі безпосереднього залучення їх до виконання завдань органів влади. Підтвердженням участі таких осіб у виконанні завдань органів влади є копія відповідного доручення цих органів та документ, що підтверджує бюджетну тематику науково-дослідних робіт, які додаються до письмового запиту на отримання статистичної інформації (робіт, послуг).

Користувачами статистичної інформації (робіт, послуг) на безоплатній основі можуть бути інші юридичні особи, а саме:

- державні засоби масової інформації;
- національні статистичні служби інших країн – відповідно до укладених міжнародних договорів або двосторонніх угод, за дотримання принципу використання інформаційних

ресурсів на засадах рівноправного співробітництва з іншими державами;

— акредитовані в Україні представництва інших держав, а також акредитовані за кордоном служби та представництва України відповідно до укладених міжнародних договорів;

— інші користувачі, у разі здійснення спільних з органами державної статистики робіт та досліджень за відповідними договорами. Статистична інформація на безоплатній основі може бути надана студентам, аспірантам, науковцям (для підготовки дипломних робіт, дисертацій, наукових монографій тощо) на загальних підставах шляхом виписування даних у разі офіційного звернення навчального закладу, наукової установи до відповідного органу державної статистики або зі знижками на підставі окремого рішення керівника цього органу в разі копіювання статистичних матеріалів.⁶¹²

Надання статистичної інформації (робіт, послуг) здійснюється із суворим дотриманням державної та комерційної таємниці, а також зі збереженням конфіденційності й знеособленості даних щодо юридичних і фізичних осіб, за винятком випадків, коли надання відповідним державним органам

⁶¹² Див.: п. 13-15 Тимчасового порядку розповсюдження статистичної інформації і надання органами державної статистики послуг на безоплатній основі або зі знижками, затверджений Наказом Держкомстату України від 06.08.1999 року № 282 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 13201/1999.

таємної чи конфіденційної інформації прямо встановлене чинним законодавством.

Запити на отримання статистичної інформації (робіт, послуг) виконуються протягом місяця з дня їх надходження або з дня публікації органом державної статистики відповідного статистичного видання, якщо на день запити воно не було опубліковане. Відмова в наданні статистичної інформації (робіт, послуг) повинна ґрунтуватися на підставах, передбачених чинним законодавством України, про що користувачу повідомляється письмово із зазначенням підстав відмови в десятиденний термін від дня надходження запити⁶¹³.

Огляд відповідного законодавства свідчить, що сфера доступу до інформації про діяльність органів державної виконавчої влади набуває все більш чіткого правового регулювання. Особливої уваги нормотворці приділяють питанням оприлюднення інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій, зокрема розміщення її на веб-сайтах органів державної влади у мережі Інтернет. Менше уваги приділяється органами місцевого самоврядування щодо регламентації доступу громадян до інформації про ці органи та їх рішення, хоча загальна нормативна база на рівні законів дає змогу відповідним органам місцевого

⁶¹³ Див.: п. 19-21 Тимчасового порядку розповсюдження статистичної інформації і надання органами державної статистики послуг на безоплатній основі або зі знижками, затверджений Наказом Держкомстату України від 06.08.99 року № 282 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 13201/1999.

самоврядування встановлювати процедури та механізми доступу громадян до інформації про місцеве самоврядування.

Проблеми отримання громадянами екологічної інформації від органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування є, на жаль, також негативною ілюстрацією непрозорості владних інститутів в цьому питанні.

У грудні 2007 року формально вичерпався термін виконання мережевого проекту «Реалізація права на доступ до екологічної інформації», та все ще триває узагальнення результатів моніторингу, розгляд кількох судових справ за адміністративними позовами, підготовка аналітичної доповіді, яка повинна стати своєрідною громадською оцінкою стану реалізації в Україні права на доступ до екологічної інформації. На думку представників правозахисного руху в Україні, варто й надалі продовжувати розпочату діяльність із моніторингу дотримання екологічних прав, орієнтуючись на стандарти Оргуської конвенції та намагаючись зробити власну активність більш осмисленою, організованою та системною⁶¹⁴.

Про які попередні результати завершеного проекту можна вести мову вже зараз?

Хоча Україна наближається до десятиріччя від дати підписання Оргуської конвенції, на підставі багатьох фактів можна

614

Степаненко О. Ми не можемо чекати на милості від влади, вимагати та отримувати від неї інформацію – наше завдання. // [Електронний ресурс]. –Режим доступу: www.khpg.org.ua/27.12.2007.

зробити головний висновок, що норми конвенції належним чином не виконуються: стан дотримання права громадян на доступ до екологічної інформації в Україні однозначно не можна вважати задовільним.

Можна констатувати наявність численних, поки ще невіршених, проблем у нормативно-правовій сфері, практиці правозастосування, на етапах збору, систематизації та оприлюднення інформації. Недостатньо забезпечений доступ до екологічної інформації у відкритих звітах органів влади, у ЗМІ та за запитами громадськості. Ці проблеми вже не можна виправдати лише традиціями радянських часів, що формували атмосферу засекречування суспільно-важливої інформації та недовіри до незалежної громадянської активності. Йдеться про безвідповідальність та неспроможність нової влади виконати взяті на себе міжнародні зобов'язання.

Хоча вже більше восьми років – від моменту ратифікації Верховною Радою – Оргуська конвенція є частиною національного законодавства України, і може лише засмучувати та викликати стурбованість рівень обізнаності з її положеннями більшості посадових осіб, їхня спроможність та бажання втлумачувати та застосовувати стандарти міжнародного права в інтересах громадянина, суспільства та справи збереження довкілля.

Нечисленні Закони та підзаконні акти, прийняті в Україні начебто на впровадження високих стандартів Оргусу, насправді зменшують можливості громадян у реалізації конституційного

права на отримання екологічної інформації. Та й ці нормативні акти не виконуються належним чином. Надто млявим та непослідовним видається в останні роки процес розробки новацій законодавства, спрямованих на імplementацію положень Оргуської конвенції в контексті доступу до екологічної інформації, наприклад, нового проекту Закону України «Про інформацію».

Наради Сторін конвенції продовжують констатувати, що законодавство та практика в Україні все ще не приведені у відповідність до її положень. Уряд України не виконав пропозиції Наради Сторін у Алмати до кінця 2005 року розробити стратегію імplementації положень Оргуської конвенції до національного законодавства та практичні процедури введення в дію нових нормативно-правових актів, у тому числі в контексті доступу до екологічної інформації.

У системі органів державної влади та місцевого самоврядування не створено інфраструктури, покликаної системно та ефективно реалізовувати інформаційну політику з питань довкілля. Досі не розроблено «мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем». Виявилося неможливим з'ясувати, як триває цей процес і чи триває він загалом, як у ньому розподілено функції та відповідальність різних органів владних повноважень, і нарешті, що представлятиме собою ця мережа, яка згідно положень закону

«Про місцеве самоврядування», постанов Верховної Ради України та Уряду повинна була запрацювати ще у 2005 році?

Коло органів владних повноважень, відповідальних за забезпечення права на отримання екологічної інформації, в Україні штучно звужено рамками Міністерства охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди) та його обласних управлінь. У процесі останньої реорганізації Мінприроди не отримали інституційного та ресурсного розвитку його підрозділи, відповідальні за екологічне інформування. Крім веб-порталів Мінприроди, друкованих видань та Інтернет-сторінок окремих держуправлінь у державі не існує спеціалізованих джерел екологічного інформування. Веб-ресурси Мінприроди є суттєво неповними в інформаційному та недосконалим у функціональному відношенні. Досі не діють Інтернет-сторінки Держуправлінь екології та природних ресурсів Дніпропетровської, Донецької, Івано-Франківської, Херсонської, Хмельницької та ін. областей. На офіційному веб-сайті Мінприроди розміщений лише текст «Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України у 2004 році». Доповіді за 2005 та 2006 роки станом на грудень 2007 року відсутні, тоді як щорічне ухвалення Верховною радою України та оприлюднення цієї Національної доповіді є вимогою статті 251 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Станом на кінець 2007 року регіональними структурами Мінприроди все ще не оприлюднені щорічні звіти з 2006 року про стан навколишнього

природного середовища у Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Одеській, Рівненській, Харківській, Херсонській та Чернігівській областях. Протягом 2007 року в структурах Мінприроди тривала розробка проекту Зведеного Національного Звіту про впровадження Оргуської конвенції в Україні. Цій справі також бракувало відкритості, щирої готовності залучити до неї громадські організації та дати критичну оцінку існуючого стану дотримання положень Оргусу. Досі зберігається атмосфера штучної утаємниченості довкола рішень попередніх Нарад Сторін та рекомендацій Комітету ЄЕК ООН з питань дотримання Оргуської конвенції Україною. Як результат, і в справі розробки проекту Звіту не вдалося подолати взаємної недовіри між посадовцями структур Мінприроди та громадськими лідерами. Останні у більшості схилилися до думки про доцільність розробки альтернативного звіту про стан впровадження Оргуської конвенції від організацій громадянського суспільства.

Варто зауважити, що державні структури, які за своїм призначенням покликані сприяти реалізації прав людини, демонструють численні приклади бездіяльності у справі захисту екологічних прав громадян. Наприклад, Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у порушення норм закону не оприлюднені щорічні доповіді Уповноваженого за 2005 – 2006 роки. У попередніх доповідях Уповноваженого проблематиці дотримання екологічних прав не приділено належної уваги.

Суди надто непослідовно застосовують засоби адміністративної юстиції у справах щодо захисту порушених прав громадян на доступ до екологічної інформації, але ми прагнемо довести до логічного завершення всі порушені адміністративні справи, адже правосуддя не тільки має звершитися, але і слід показати, як воно вершилося та які труднощі очікують громадянина на цьому шляху.

На жаль, органи прокуратури залишаються досить закритими в плані доступу до наявної у них інформації про дотримання природоохоронного законодавства, злочини проти довкілля та про справи, коли прокуратура виступає в суді на боці громадян, чії екологічні права порушено.

Моніторинг загальнодоступних державних друкованих та електронних ЗМІ свідчить про те, що тематика охорони довкілля у них не є пріоритетною. Практично в усіх регіонах України відсутні офіційні друковані, електронні засоби екологічного інформування. Нарешті, як серед працівників ЗМІ, так і у середовищі пересічних громадян загалом усе ще не сформувалося усвідомлення важливості гарантованого забезпечення доступу до інформації про стан довкілля, як інформації, насущно необхідної кожному, та права, що споріднене з фундаментальними правами людини на життя, безпеку та охорону здоров'я. Екологічна інформація все ще не є пріоритетним предметом громадського інтересу.

Всі ці явища є чинниками порушення конституційного права громадян на інформацію та на безпечне для життя та здоров'я довкілля.

Видається доцільним у наступному році приступити до розробки на основі результатів громадського моніторингу альтернативного звіту про стан впровадження в Україні положень Оргуської конвенції. Громадськість повинна брати участь у розробці змін та доповнень до низки законів, які відповідали б стандартам щодо доступу до інформації про стан довкілля, закладеним у Конституції України та Оргуській конвенції.

Що ж стосується екологічного інформування як фундаментальної складової державної екополітики, то актуальним завданням є впровадження до системи виконавчої влади окремих структурних підрозділів, функцією яких стане забезпечення доступу до екологічної інформації. Екологічним інформуванням не може займатися лише Мінприроди. Ця діяльність повинна стати інтегральною складовою системної державної політики, що базується на пріоритетах прав людини та сталого розвитку. Таке завдання може реалізуватися у контексті планової адміністративної реформи. Хто, як не громадські природоохоронні організації, зможе пролобіювати кроки, спрямовані на встановлення пріоритетної уваги органів влади до сфери інформаційної діяльності, до належного ресурсного, інституційного та правового її забезпечення?

Актуальною залишається потреба лобювати впровадження системи правової освіти з питань Оргуської конвенції для державних службовців, а також представників інших зацікавлених сторін, які беруть участь у процесах інформаційного обміну та прийняття рішень із питань, що стосуються довілля.

Отже, з огляду на те, що органи владних повноважень України демонструють ознаки відсутності системної інформаційної політики з питань довілля, в перспективі необхідно вдосконалювати власну моніторингову, комунікаційну, ресурсну спроможність та шукати можливості розробки альтернативної мережевої системи екологічного інформування.

6.3. ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ТЕОРЕТИКО-ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО СКЛАДОВИХ КАТЕГОРІЙ

Право на інформацію є одним із наріжних каменів, своєрідних «лакмусових папірців», за якими можна вимірювати рівень демократизації та інформаційної відкритості суспільства. Забезпечення реальності права на інформацію за допомогою діяльності органів державної влади – одна з найактуальніших проблем сучасного українського соціуму. Однак реальність права на інформацію повинна забезпечуватися не лише нормативним закріпленням даного права, але й створенням процесуального механізму його дотримання та забезпечення. Важливу роль у даному механізмі мають відігравати саме органи внутрішніх справ (далі – ОВС).

Законодавчі норми щодо обов'язковості відкритості діяльності органів державної влади закріплені у Конституції України, у ст. 3 якої зазначено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Стаття 40 Конституції України надає громадянам України право на звернення до органів державної влади: всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що

зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Забезпечення права громадян України на доступ до інформації про діяльність органів державної влади України врегульовано також Законами України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Перелік відомостей, що складають державну таємницю, визначається Законом України «Про державну таємницю» та «Зводом відомостей, що становлять державну таємницю».

Системоутворюючим документом у законодавчій системі України, з точки зору забезпечення прав громадян на отримання інформації про діяльність органів державної влади, є Закон України «Про інформацію», який закріплює право громадян України на інформацію, закладає правові основи інформаційної діяльності.

Забезпечення доступу громадян до інформації визначене статтею 6 даного Закону як одна з цілей державної інформаційної політики.

Локальні нормативні акти також містять положення про забезпечення права громадян на інформацію за допомогою діяльності окремих органів державної влади. Так, у «Положенні про Міністерство внутрішніх справ України» (Указ Президента України № 1138/2000 від 11.09.00 р.) (пп. 7.7 – 7.8) зазначено, що воно «організовує проведення серед населення роз'яснювальної

роботи з питань охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю»⁶¹⁵.

Авторський підхід до розуміння транспарентності можна викласти таким чином: інформаційну відкритість (транспарентність) органів державної влади пропонується розуміти як одне з вихідних положень (основ) громадянського суспільства, тобто як правовий принцип. Принцип інформаційної відкритості передбачає прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації, а з боку органів влади – надання достовірної інформації громадськості для ефективної взаємодії; активний діалог з інститутами громадянського суспільства щодо завдань і обов'язків органів влади, а також рішень, що приймаються ними; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування та інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості; надання об'єктивної інформації з уточненням у випадку необхідності її конфіденційності і гарантуючи конфіденційність інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони; популяризація і підтримка через засоби масової інформації політики взаємної співпраці.

На даному етапі ні на теоретичному, ні на законодавчому рівні не існує критеріїв визначення рівня інформаційної відкритості органів державної влади. Це є суттєвою прогалиною у механізмі забезпечення реальності права громадянина на інформацію,

⁶¹⁵ Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2002. – 59 с.

оскільки формально закріпивши право громадянина на інформацію та обов'язок органів державної влади, до яких відносяться ОВС, охороняти та забезпечувати дане право, законодавець не закріпив критерії, за якими має оцінюватись ефективність виконання ОВС настанов законодавця щодо інформаційної відкритості.

Отже, необхідним є теоретичне виокремлення ряду критеріїв, наявність або відсутність яких свідчатиме про наявність або відсутність у ОВС такої характеристики, як інформаційна відкритість (транспарентність).

Першою складовою транспарентності, на думку автора, виступає така складова, як оприлюднення серед населення інформації про діяльність ОВС через розміщення офіційних звітів про діяльність ОВС шляхом друку або іншого поширення у засобах масової інформації.

Другою складовою є свобода доступу за усним чи письмовим запитом до інформаційних ресурсів Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) та наявність ефективних процедур її забезпечення.

Наступним важливим критерієм, що характеризує ступінь інформаційної відкритості ОВС, є ефективність інформування суспільства про діяльність ОВС, яка визначається, насамперед, такими вимогами до інформації, як:

- 1) Актуальність (зібрана інформація є оперативною);
- 2) Достовірність (на основі цієї інформації можна приймати ефективні рішення);

3) Достатність (інформація повинна бути такою, що глибоко та всебічно висвітлює ту чи іншу проблему);

4) Доступність (існування дієвих механізмів отримання інформації доступних для кожного громадянина).

5) Ясність (оформлення інформації у зрозумілій та чіткій формі)⁶¹⁶.

Наступною складовою, що свідчить про рівень транспарентності ОВС, є наявність у МВС власного сайту, що містив би всю оперативну інформацію про діяльність ОВС.

Для того, щоб довести ефективність даних критеріїв, проаналізуємо інформаційну відкритість ОВС за останнім із розглянутих критеріїв: наявність у МВС власного сайту, що містив би всю оперативну інформацію про діяльність ОВС.

Постанова Кабінету Міністрів України № 3 «Про Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року зобов'язала міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації, починаючи з січня 2002 року, забезпечити розміщення й постійне оновлення інформації на власних веб-сайтах у мережі Інтернет відповідно до Порядку, затвердженого цією постановою⁶¹⁷.

⁶¹⁶ Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2002. – С. 22.

⁶¹⁷ Про Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 3 від 4 січня 2002 року // Офіційний вісник України. – 2002 р. –

В Інтернет-мережі створено офіційний сайт МВС України за адресою www.mvs.gov.ua. Відповідаючи на питання щодо його відповідності основним вимогам, що встановлені для інформаційного наповнення сайту, проаналізуємо дані, отримані експертами за керівництвом М. Лациби у 2005 та 2007 роках.

Експерти Українського незалежного центру політичних досліджень (далі – УНЦПД) перевірили, якою мірою органи виконавчої влади дотримуються вищезгаданих норм законодавства, наскільки швидко й легко громадяни України можуть отримати доступ до інформації про діяльність того чи іншого органу влади.

Відтак було здійснено моніторинг сайтів центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій на предмет формального виконання ними вимог Постанови КМУ № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». Експерти УНЦПД встановили факт наявності чи відсутності кожного виду інформації та формально оцінили подані відомості за ступенем повноти (й актуальності) розміщеної інформації.

Згідно даних, що були отримані дослідниками у 2005 році, сайт МВС України не містив інформації щодо таких питань, як управління, утворені в складі органу, територіальні органи та відповідні структурні підрозділи місцевих держадміністрацій; відомості про регуляторну діяльність органу (плани підготовки проєктів, повідомлення про оприлюднення проєктів, звіти);

порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері; зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу; підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління органу; цільові програми у відповідній сфері; відомості про проведення закупівель товарів (робіт, послуг) за державні кошти; державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу; поточні та заплановані заходи та події у відповідній сфері; наявність звітів; відомості про наявні вакансії ⁶¹⁸.

Рейтинг інформаційної відкритості сайту МВС України у 2005 році, відповідно до формули, що була запропонована УНЦПД, склав 0,8 балів з 3-х максимально можливих.

До того ж, до аспектів, що негативно вплинули на динаміку розширення інформаційної відкритості МВС, необхідно віднести той факт, що у 2005 році сайт МВС мав іншу адресу: www.centrmia.gov.ua, що ускладнило подальший пошук інформації відвідувачами сайту.

За даними, що подані у звіті за 2007 рік, за рейтингом інформаційної наповненості сайтів міністерств України, МВС перебуває на 13-му з 20 місць. Рівень інформаційної наповненості сайту склав 63% зі 100 максимально можливих. Загальний рейтинг сайту МВС України склав 1,9 балів з 3-х максимально можливих ⁶¹⁹.

⁶¹⁸ Інформаційна відкритість органів державної влади України / За заг. ред. М. Лациби. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. – С. 53.

⁶¹⁹ Інформаційна відкритість сайтів органів державної влади України. / За заг. ред. М. Лациби. – К.: Український незалежний центр політичних

Зважаючи на значний проміжок часу, що пройшов із моменту публікації звіту експертів УНЦПД, автор проаналізував інформаційну наповненість сайту МВС України станом на 01.11.2009 року за критеріями, що бралися за основу під час складання згаданого вище рейтингу і отримав у результаті узагальнення такі результати:

найбільш повно на сайті МВС України представлена наступна інформація: найменування органу; основні завдання та нормативно-правові засади діяльності; структура та керівництво органу; прізвища, імена та по батькові керівників; місцезнаходження апарату, урядових органів державного управління, утворених у його складі, територіальних органів та відповідних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси веб-сайтів та електронної пошти); повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу; зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу; розпорядок роботи органу та час прийому керівництва; відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти; державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу; поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері; відомості про наявні вакансії.

Інформація про основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників представлена неповністю.

Взагалі відсутня інформація щодо планів підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них; звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів; відомості про регуляторну діяльність органу; порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, розмір цих платежів тощо); підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу; цільові програми у відповідній сфері; поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері.

Скориставшись формулою, що запропонована УНЦПД, отримаємо рейтинг інформаційної відкритості сайту МВС України у 2009 році – 2,0 бали з 3 можливих.

Отже, проаналізувавши рівень інформаційної наповненості сайту МВС України з 2005 по 2009 рік, ми можемо побачити позитивну динаміку росту рейтингу такої наповненості – з 0,9 балів у 2005 році до 2,0 балів у 2009 році.

Однак необхідно зазначити, що бал 2,0 із 3,0 – це недостатньо високий показник інформаційної відкритості, тому МВС повинно передбачити у своїх планах на 2010 рік розвиток та загальний зріст рівня інформаційної відкритості, перш за все, на сторінках власного сайту.

Таким чином, аналіз динаміки рівня інформаційної наповненості сайту МВС України показав, що даний критерій є одним із основних для визначення загального рівня інформаційної відкритості даного міністерства.

Отже, теоретико-правовий аналіз поняття інформаційної відкритості (транспарентності) ОВС вимагає вироблення та законодавчого закріплення чітко визначених критеріїв, наявність або відсутність яких свідчатиме відповідно про наявність або відсутність у ОВС такої характеристики, як інформаційна відкритість (транспарентність), закріплення даних критеріїв на законодавчому рівні. Одним із обов'язкових критеріїв інформаційної відкритості органів державної влади має стати саме наявність або відсутність у органу власного сайту, що містив би всю оперативну інформацію про діяльність даного органу.

6.3. ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ВЛАДИ

Проблема впровадження в Україні електронного урядування, насамперед, пов'язана з вирішенням такої проблеми життєдіяльності української держави, як корупція на всіх рівнях державної влади. З огляду на сучасний світ, Україна не є винятком. Першим кроком у впровадженні антикорупційних заходів для боротьби з корупцією повинно стати насамперед визнання проблеми високого рівня корупції в Україні як загальноукраїнського феномену, а вже потім розробка стратегічного підходу для покращення наявного стану. Стратегія подолання корупційної кризи має охоплювати широкі кола акторів внутрішньої політики.

Корупція має місце у всіх країнах світу, тому проблема боротьби з нею останнім часом набула неабиякої актуальності. За результатами дослідження впливової міжнародної організації «Трансперенсі інтернешнл», найнижчий рівень корумпованості у світі спостерігався у 1998 році. Такі дослідження проводять протягом шести років і відображають вони зазвичай погляди бізнесменів, політиків та спостереження вчених. За даними цієї організації, оприлюдненими у середині жовтня 2004 року, Україна за рівнем корумпованості посіла 122-ге місце серед 146 країн світу, далеко відстаючи від своїх європейських сусідів⁶²⁰. Вона опинилася

⁶²⁰ Скляренко О. А. Електронне урядування в Україні як засіб протистояння корупції // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=ivtt0&issue=2006_1

у рейтингу поряд із такими державами, як Судан, Ірак, Конго та Киргизстан. Найменш схильні до корупції, за даними «Трансперенсі інтернешнл», скандинавські країни – всі вони в першій десятці, де вже кілька років поспіль лідирує Фінляндія. За нею з незначним відставанням Нова Зеландія, Данія та Ісландія. За підрахунками «Трансперенсі інтернешнл», щороку на хабарі у світі витрачають близько 400 мільярдів доларів⁶²¹, але точну цифру навести важко, оскільки переважна більшість корупційних злочинів залишаються нерозкритими.

Набувши іміджу корумпованої держави, Україна втрачає чимало можливостей – від залучення інвестицій до оптимізації туристичного бізнесу, покращення добробуту населення тощо. Зрештою, сумнівними постають перспективи євроінтеграції.

Українські й іноземні експерти стверджують, що першопричиною високого рівня корумпованості в країнах є інформаційна закритість державної служби.

Загалом є два напрями в подоланні корупції: «прямий» і «непрямий». Прямий – це адміністративні заходи влади. Найвдаліше їх впровадив король Швеції Гюстав III у XVIII столітті (і тому Швеція вже другий рік поспіль посідає одну з перших позицій з одним з найнижчих рівнів сприйняття корупції у світі) та Наполеон Бонапарт, який помітно знизив рівень корупції у Франції, що спостерігався після революції.

⁶²¹ Бутирський З. Влада й ЗМІ: є поступ, але є й проблеми // Німецька хвиля. – 12.05.05.

Заходи влади мають бути такі: по-перше, забезпечення незалежності гілок влади, щоб запобігти використанню виконавчою владою прокуратури та суду як засобів тиску на опонентів; по-друге, проведення адміністративної реформи, основними елементами якої є зменшення установ, необхідних для прийняття рішень і видачі документів, прозорість владних структур і свобода інформації. Прозорість у такому випадку означатиме можливість для будь-якого громадянина України ознайомитися з будь-яким документом чи постановою владних структур, вагоме значення тут має електронне врядування.

Разом із «прямими» заходами керівництво України мусить надати підтримку «непрямим», наприклад - свободі друку, слова та інформації; громадським організаціям.

Проблема антикорупційної відкритості така складна, що це позначається навіть на термінології. Зокрема, в англійській літературі використовують терміни «transparensy» (для позначення поняття «прозорість») та «openness» (для позначення поняття «відкритість»); використовують також, не перекладаючи, російське слово «гласность». Здебільшого науковці ставлять ці поняття в один синонімічний ряд, хоча за суттю вони є різними.

На нашу думку, природа прозорості інформації полягає переважно у її кількості, а відкритості інформації – у її якості. У першому випадку йдеться про збільшення або зменшення обсягу інформації (зловживання закритістю властиве тоталітарній та авторитарній владі). У другому – про її достовірність, правдивість,

регулярність, оперативність та надійність для подальшого використання, але тут з'являється інший аспект – уміння використовувати інформацію у ЗМІ. І річ не в наявності інформації як такої, а у відповіді на запитання: з якою метою її створюють і використовують.

Отже, у зв'язку з необхідністю подальшого вдосконалення державного управління в Україні постала потреба в розробці ефективного механізму, який запобіг би проявам корупції у державі. Одним із чинників, який може запобігти корумпованості в українських владних структурах, є доступність та прозорість інформації. Прозорість управління сприятиме підвищенню іміджу державних установ, що створюватиме умови для покращення репутації України в міжнародному просторі.

Результати багатьох досліджень та моніторинрів українських медіа свідчать про істотні позитивні зміни щодо інформаційної відкритості в країні після «помаранчевої революції» (2004 рік) порівняно з попередніми роками. Інформація в українських ЗМІ стала різнобічнішою і збалансованішою, хоча більшість вітчизняних політологів дорікають українській владі у відсутності інституційних змін, а тому впровадження принципу інформаційної відкритості все ще є актуальним і необхідним.

Під час створення моделі взаємовідносин влади з медіа та громадськістю варто звернутися до світового досвіду, який можна було б використати на національному ґрунті.

Утвердження інституту прозорості – багаторічна тенденція, що спостерігається у великій групі розвинених країн, які за суспільно-державним устроєм є ліберально-демократичними. Родоначальником цього інституту вважають Швецію, де ще в 1766 році набрав чинності закон про свободу видань⁶²². Схожі закони щодо відкритості публічних документів в адміністративному управлінні з'явилися і в інших країнах. Багато з цих законодавчих актів наступними роками не один раз коригували⁶²³.

З формуванням нової моделі функціонування держави в глобальному медіа-просторі постає питання переходу від інформаційної культури закритості до культури відкритості⁶²⁴. Відтак набуває актуальності концепція електронного урядування (eGovernment) як одна з найефективніших форм реалізації принципу інформаційної відкритості.

Поняття «електронне урядування» з'явилося на початку 1990-х років. Під електронним урядом розуміють використання інформаційних та комунікативних технологій для підвищення ефективності, економічності діяльності уряду і можливого контролю над ним.

Вагомий внесок у дослідження цього питання зробили російські дослідники: С. Пархоменко, А. Гор, К. Головщинський. У

⁶²² Nye J.S., Owens W.Jr. America's Information Edge: the Nature of Power // Electronic Journals of the U.S. Information Agency. – 1996. – Vol.1. – № 12.

⁶²³ Fountain J. Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. – Washington: Brooking Institution Press, 2001.

⁶²⁴ Ожеван М. Медіа та велика політика: братерська співпраця й сестринське суперництво // День. – 2005. – 6 травня. – № 79-80.

працях М. Бонема, А. Гренлунда, Д. Сейфєрта, У. Тейлора, Дж. Фонтейна наведено аналіз функціонування електронного урядування, який дає можливість зрозуміти його природу. Вітчизняна політологічна література поки що не має системних досліджень у цій сфері. Окремі питання представлено у працях Д. Дубілета, Г. Почепцова, А. Чемериса. Доречною є спроба систематизувати досвід у цій сфері для можливого впровадження системи електронного урядування на національному ґрунті.

Приваблює у створенні електронного урядування зниження витрат під час фінансування поточної діяльності державного апарату і підвищення відкритості та прозорості органів управління шляхом упровадження технологій електронної комерції, розроблених приватними компаніями. Серед переваг нової технології в державному управлінні – зручне оперування даними, швидкість обслуговування громадян, економічна перевага переходу від паперового документообігу до електронного, зменшення навантаження на довідкову службу держави, часткова автоматизація праці, вільний та дешевий контакт державних службовців не лише у країні, а й за її межами, цілодобовий доступ до певних послуг.

Застосовувати електронний уряд почали останніми роками. Першими його створили США, Англія, потім Італія, Сінгапур, Австралія, Франція, Німеччина, Катар, ОАЕ та інші країни.

Сінгапур – одна з провідних країн за інформаційними технологіями (її досвід у сфері державного управління та взаємодії органів влади з пересічними громадянами може становити інтерес

в Україні), країна, що планує до 2008 року провести Інтернет до кожної домівки. Сінгапур – перша країна світу, де було створено (1999 рік) великий урядовий портал «eCitizen Centre»⁶²⁵, де громадяни можуть отримати інформацію про державний департамент, що їх цікавить, і здійснити дії, заради яких раніше їм довелося б зробити візит до конкретного державного закладу. Портал складається з 16 розділів, які охоплюють майже всі сфери діяльності: починаючи з розділів «Закон» та «Освіта» і закінчуючи розділами «Туризм» та «Здоров'я». Наприклад, у розділі «Родина» в умовах «он-лайн» можна подати заявку на одруження, а в розділі «Бізнес» — через мережу Інтернет надіслати декларацію до податкової служби, до того ж правильність заповнення бланків контролюватиметься в умовах «он лайн». Он лайн-контроль є ще однією економічною перевагою, яку надає електронний уряд.

У США концепцію «eGovernment» оголошено на найвищому урядовому рівні. 1 липня 1997 р. вийшла директива Президента «Основи міжнародної електронної комерції». У 1999 році з'явилася ще одна директива «Electronic Government», присвячена концепції «електронного уряду» й адресована головам державних департаментів та агентств⁶²⁶.

«EGovernment» стосується передусім інформатизації управлінських процесів у державних структурах усіх рівнів,

⁶²⁵ Jones P. Perspectives on Information Openess // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ils.unc.edu/asist/events.php?eventid=20041>

⁶²⁶ Global Corruption Report 2004. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalcorruptionreport.org/>

інформатизації міжвідомчих відносин, створення комп'ютерних систем, спроможних забезпечувати взаємодію цих органів із населенням та структурами бізнесу⁶²⁷. Головною метою електронного уряду є підвищення ефективності діяльності державних органів влади на основі широкого використання інформаційно-комунікативних технологій, досягнення якісно нового рівня взаємовідносин держави і суспільства⁶²⁸.

На пострадянському просторі електронний уряд сформовано в країнах Балтії: Естонії та Латвії. Зокрема, наприкінці 2000 року в Естонії було оголошено про реалізацію програми комп'ютеризації кабінету міністрів. Інформаційна система естонського КМ дає можливість обмінюватися документами в електронному вигляді, знайомитися з поправками, внесеними міністрами до проектів нормативних актів, що обговорюються, проводити голосування у режимі «он-лайн». Естонці вважають, що, крім іншого, використання комп'ютерної системи дає змогу зекономити кошти на піар-акціях, канцелярському приладді, на папері. У результаті уряд Естонії окупив усі витрати на створення згаданої системи за 14 місяців⁶²⁹.

⁶²⁷ Возжеников В.А. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. – М., 2000. – 424 с.

⁶²⁸ Таланова Ж. Глобалізація і стандартизація державного управління // Збірн. наук. праць Української Академії державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Вип.1. – С. 4-11.

⁶²⁹ Bovens M., Zouridis St. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 6. – № 2.

Цікавим для нашої країни може бути досвід Японії, яка хоч і є за формою правління конституційною монархією, проте заслуговує на увагу її прагнення до всього нового й прогресивного, готовність упроваджувати і вдосконалювати останні світові досягнення. У 2001 році Японія стала 14-ю державою світу, в якій принцип транспарентності адміністративно-державного управління, відкритості його для широкого контролю за законом про опублікування інформації, що належить адміністративним органам суспільства, закріплено як правову норму⁶³⁰. Він набрав чинності з 1 квітня 2001 року, хоча Японія, як відомо, є державою з патерналістськими традиціями управління, де бюрократія завжди мала широкі управлінські права і можливості, вирізнялася закритістю та меншою, ніж країни Європи й Америки, підконтрольністю суспільству⁶³¹.

Ідеї відкритості управління в Японії підтримували і США, які в розширенні прозорості адміністрування в цій країні вбачали шанс укріпити конкурентні позиції американського бізнесу. В цьому питанні японський закон про опублікування інформації, що належить адміністративним органам, схожий з американським

⁶³⁰ Анисимцев Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ptpu.ru/issues/6_01/5_6_01.htm

⁶³¹ Global Corruption Report 2004. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalcorruptionreport.org/>

законом про свободу інформації⁶³² ⁶³³. Проте принцип інформаційної відкритості поширюється не на всі структури адміністративно-державного управління. Як відомо, у Японії широко розвинена система корпорацій, що фактично виконують функції державних органів, але формально є незалежними від уряду юридичними особами. До них належать так звані публічні корпорації, корпорації урядового ухвалення та фінансовані ними різні компанії⁶³⁴.

У 2001 році під час реорганізації центральних міністерств та управлінь у Японії було створено близько 100 незалежних адміністративних інститутів. У такий спосіб японські законодавці, визнавши право будь-якої людини на отримання документів про адміністративно-державне управління країни водночас істотно обмежили перелік організацій, які зобов'язані оприлюднювати інформацію, що їм належить. Керівникам адміністративних органів надано широкі права у вирішенні питання, яка інформація підлягає розголошенню, а яка – ні ⁶³⁵. Остаточного не вирішено питання про

⁶³² Анисимцев Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ptpu.ru/issues/6_01/5_6_01.htm

⁶³³ Nye J.S., Owens W.Jr. America's Information Edge: the Nature of Power // *Electronic Journals of the U.S. Information Agency*. – 1996. – Vol.1. – № 12.

⁶³⁴ Анисимцев Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ptpu.ru/issues/6_01/5_6_01.htm

⁶³⁵ Bovens M., Zouridis St. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control // *Public Administration Review*. – 2002. – Vol. 6. – № 2.

те, чи лише нова інформація підлягає розкриттю, чи й створена раніше^{636 637}.

Загалом, у Японії адміністративно-державне управління удосконалюється шляхом розвитку механізму безпосереднього суспільного контролю за органами виконавчої влади⁶³⁸.

Створення «eGovernment» має бути спрямоване не лише на підвищення ефективності роботи органів державного управління, а й на тіснішу взаємодію держави й населення, держави і бізнесу⁶³⁹.

Свобода доступу до державної інформації зміцнить довіру до держави й політики, яку вона проводить на міжнародній арені, а також забезпечить необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів та організацій, що сприятиме довірі іноземних інвесторів^{640 641}.

Тож можна очікувати нової якості надання послуг в електронному вигляді державними службами громадянам та комерційним і бізнесовим структурам, наприклад, для отримання

⁶³⁶ Закон України «Про державну службу»// Вісник державної служби України. – 1995. – №1. – С. 9-28.

⁶³⁷ Закон України «Про основи національної безпеки України»// Голос України. – 2003. – №134 (22 липня).

⁶³⁸ Анисимцев Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ptpu.ru/issues/6_01/5_6_01.htm

⁶³⁹ Гор А. Основные принципы построения электронного общества // Электронный журнал ЮСИА. – 1996. – Том 1. – №12.

⁶⁴⁰ Інформаційна безпека України: сутність та проблеми (Матеріали «круглого столу», червень 1998 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://niisp.gov.ua/>

⁶⁴¹ Українська дипломатична енциклопедія: В 2-х т. / Редкол.: Л.В.Губернський (голова) та ін. – К.: Знання України, 2004. – Т. 1. – С. 141.

офіційних документів на дозвіл, сплати податків, надання статистичної інформації тощо⁶⁴².

Досягнення цієї мети потребує активізації та консолідації зусиль і державних, і недержавних організацій. Електронний уряд – процес, який потребує часу і певних фінансових витрат на його впровадження, тому важливо здійснити суспільний моніторинг ефективності його впровадження. Для активної участі громадян у процесі формування електронного уряду держава має забезпечити широкий доступ населення до інформаційно-комунікативних технологій, розвиваючи комп'ютерну освіту і підвищуючи рівень доступності нових технологій.

Громадяни мають брати участь у прийнятті рішень про заходи, які планує уряд⁶⁴³. Але варто звернути увагу на те, що вони не завжди знають свої потреби. Звичайне забезпечення комп'ютерами чи модемами не вирішить цього питання. Електронний уряд необхідно розглядати як важливу частку інформаційного суспільства⁶⁴⁴.

Створення «eGovernment» краще починати з невеликих конкретних проектів, поступово розширюючи його застосування.

⁶⁴² Закон України «Про державну службу»// Вісник державної служби України. – 1995. – №1. – С. 9-28.

⁶⁴³ Ожеван М. Медіа та велика політика: братерська співпраця й сестринське суперництво // День. – 2005. – № 79-80 (6 трав.).

⁶⁴⁴ Nye J.S., Owens W.Jr. America's Information Edge: the Nature of Power // Electronic Journals of the U.S. Information Agency. – 1996. – Vol.1. – № 12.

Наприклад, у Чилі система електронного уряду вирішує конкретні питання, зокрема, допомагає громадянам знайти дешеве житло⁶⁴⁵.

Значний інтерес для України становить досвід порівняно молодих в інформаційному розвитку країн: Литви, Польщі, Угорщини, Словаччини, Словенії та Румунії, де створення таких органів стало позитивною практикою⁶⁴⁶. Власне, для України досвід саме цих держав є найсприйнятнішим, оскільки вони мають аналогічні проблеми, переваги й недоліки, завдання й пріоритети та, мабуть, і амбіції, як і Україна; зробили лише перші кроки у процесі формування органів інформаційного суспільства, визначили пріоритети інформаційної політики, частково сформували законодавство галузі, визначили її розміри фінансування у державних та місцевих бюджетах, окреслили вектори інтеграції у глобальне інформаційне співтовариство.

«EGovernment» зробить максимально простим і доступним щоденне спілкування України з іншими країнами, зокрема ЄС та США. Є постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд». Україна нині перебуває на етапі формування та розвитку електронного уряду: маємо Державний

⁶⁴⁵ Bovens M., Zouridis St. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 6, № 2.

⁶⁴⁶ Fountain J. Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. – Washington: Brooking Institution Press, 2001.

департамент електронного управління – міжвідомчий орган, що відповідає за розробку та втілення національної стратегії електронного управління; кожне міністерство має свою веб-сторінку, є можливість надіслати електронною поштою свої запитання та пропозиції. Можна знайти й пробіски інтерактивності іншого порядку, коли відповіді на запити формує вже не людина, а автоматизована система, тобто позитивні зрушення у цій сфері є, маємо й певну прозорість у роботі державного апарату.

На нашу думку, головними напрямками роботи під час створення електронного уряду мають бути:

- підвищення якості послуг для населення, орієнтація на споживача;
- збільшення прозорості уряду для громадян та замовників;
- удосконалення інформаційних каналів між урядом, бізнесом і громадянами;
- скорочення адміністративних витрат.

Електронний уряд має стати важливим чинником зростання довіри та безпеки в інформаційному суспільстві⁶⁴⁷. Під час впровадження інформаційно-комунікативних технологій у державне управління на основі принципу інформаційної відкритості правового врегулювання потребують, на нашу думку, такі питання:

⁶⁴⁷ Moon J. The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 62, № 4.

- реалізація права кожного на вільне отримання інформації із загальнодоступних інформаційних ресурсів та інформаційних систем органів державної влади і управління;
- забезпечення економічної діяльності держави, що здійснюється за допомогою мережі Інтернет (електронна комерція, електронний документообіг, інформаційні послуги тощо);
- забезпечення інформаційної безпеки під час використання інформаційно-комунікативних технологій державою;
- установа системи використання засобів підтвердження достовірності електронних документів, що циркулюють у комунікаційних системах;
- удосконалення законодавства в галузі інформатизації суспільства загалом, оскільки саме громадяни мають відчутти переваги впровадження електронних технологій у державне управління.

Отже, є необхідність забезпечення прийняттого балансу принципів інформаційної відкритості та конфіденційності інформаційного потоку. У зв'язку з цим на етапі реалізації проекту «eGovernment» потрібна окремо розроблена концепція щодо забезпечення інформаційної безпеки. Цілком імовірно, що контроль за використанням та захист державних інформаційних систем і ресурсів від зловживань з боку державних службовців може бути забезпечено за створення комплексної системи моніторингу та

обліку їх операцій під час роботи з державними інформаційними системами, ресурсами та технологіями⁶⁴⁸.

З огляду на зазначене, є підстави для висновку, що одним з конструктивних заходів для подолання тенденції позиціонування України як корумпованої держави є процес створення електронного уряду.

Формування «eGovernment» в Україні дасть можливість кардинально трансформувати принципи організації діяльності урядових та інших державних інститутів. Електронний уряд як забезпечення державних структур інформаційно-комунікаційними технологіями сприятиме підвищенню ефективності роботи управлінських апаратів, щонайбільшому зменшенню поточних витрат на їх діяльність, забезпечить прозорість управління та використання державних ресурсів.

Питання про створення електронного уряду необхідно узгоджувати з формуванням національних бюджетів. Важливою є гармонізація чинного законодавства з міжнародними стандартами у сфері інформаційної безпеки. Успішна розробка і реалізація електронних стратегій можлива лише на основі діалогу і розвитку партнерства. Країна має налагодити принаймні дійове партнерство між державним і приватним, а також іншими суспільними секторами як зразок для подальших дій.

З огляду на євроінтеграційний курс України вітчизняне законодавство має містити демократичні інститути, які й

⁶⁴⁸ Global Corruption Report 2004. – // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalcorruptionreport.org/>

виконували б таку функцію на засадах відкритості. Інформаційна відкритість, безперечно, сприятиме покращенню іміджу української держави.

6.5. ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИКО-ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ СУДОЧИНСТВА

Гласність судового процесу є однією з основних засад здійснення правосуддя. Із розвитком демократії в Україні проблема гласності судового процесу набуває все більшої актуальності, оскільки за відсутності відкритості та прозорості у правовідносинах, що виникають у державі, не можна говорити про повноцінне демократичне суспільство і, тим більше, про громадянське суспільство⁶⁴⁹. Висвітлення засобами масової інформації перебігу судових засідань Верховного Суду України⁶⁵⁰ (наприклад, розгляд справи щодо проведення другого туру президентських виборів у 2004 р., справи щодо законності приватизації ВАТ «Криворіжсталь», справи стосовно ВАТ «Нікопольський завод феросплавів»; проблеми з забезпеченням відкритості судочинства по резонансній справі Г. Гонгадзе⁶⁵¹), підтверджують значимість і подальшу необхідність подібних висвітлень судових процесів. Враховуючи ще й такі аспекти

⁶⁴⁹ Машкін А.О. Інформаційна відкритість судової гілки влади: теоретико-термінологічні питання забезпечення прозорості судочинства // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право. – 2008. – № 819. – Вип. 2(4). – С. 129.

⁶⁵⁰ Див.: Сердюк В.В. Верховний Суд України в системі розподілу функцій влади: Монографія. – К.: Істина, 2007. – С. 99.

⁶⁵¹ Звернення Міністра юстиції України Сергія Головатого до Президента України Віктора Ющенка щодо забезпечення гласності під час судового розгляду справи Гонгадзе. Прес-служба Міністерства юстиції України. – 14 лютого 2006 р. вих. № 1-6/69.

судочинства, як відкритість та прозорість, а також необхідність забезпечення права громадян України на інформацію, особливу увагу слід звернути на створення інформаційно-пошукових систем матеріалів судової практики. Створення таких систем, як і взагалі питання доступу до правосуддя, неодноразово висвітлювалося в документах Ради Європи як умова справедливого застосування закону. На жаль, в Україні ці питання ще не знайшли свого достатнього вирішення.

Ст. 129 Конституції України встановила перелік основних засад судочинства, до яких віднесено гласність судового розгляду та його повне фіксування технічними засобами. Аналогічно ст. 9 Закону України «Про судоустрій України» закріпила гласність судового процесу. А у частинах 2 і 4 розкривається саме поняття «повне фіксування технічними засобами», під яким розуміється проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, теле-, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання з дозволу суду в порядку, встановленому процесуальним законом, та «при розгляді справ перебіг судового процесу фіксується технічними засобами».

Тільки частина документів, які становлять судову практику, міститься в базі даних «Законодавство», що розміщена на офіційному сайті Верховної Ради України за адресою: www.rada.gov.ua.

База даних «Рішення Верховного Суду України», яка накопичується з 1998 року, включає в себе понад 8000 документів.

Відповідно до положень Закону України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року в Україні було створено Єдиний державний реєстр судових рішень, який міститься на сайті www.reyestr.court.gov.ua.

Досвід США з приводу забезпечення відкритості судових рішень може стати корисним для України. Американський дослідник Герберт Террі зазначає, що «на відміну від багатьох європейських країн, в Америці дозволено публікувати інформацію, що пов'язана із судовими процесами, але тут діє одне обмеження: не можна порушувати таємність закритого процесу й не можна впливати на рішення суду. Американський суд вивчає документи, аналізує їх і вирішує: чи можуть бути ці документи обнародовані чи ні. І тут неважливо, хто запитує інформацію і які в нього повноваження. Тільки суд правомірний вирішити: підлягає ця інформація опублікуванню чи ні»⁶⁵². Безумовно, такий світовий досвід може бути корисним для вивчення й застосування й української юридичної практики та, зокрема, юридичної науки.

Важливість значення для забезпечення однакового застосування закону, вимагає, щоб доступ до них, у тому числі до зазначеної бази, мали всі судді України й інші учасники судового процесу, які мають таке право відповідно до закону. Це зменшить частоту запитів у матеріалах кримінальних справ на кшталт: «Просимо надіслати копію судового рішення...» (наприклад, для

⁶⁵² Див.: Герберт Террі. Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации. М. 2007. – С. 87.

з'ясування питання про зняття судимості)⁶⁵³. Виключно суди безпосередньо поєднують гласність судового процесу з захистом прав та законних інтересів людини і громадянина.

Норми Конституції України не містять такого поняття, як «відкритість» судового процесу, яке зазначене у ст. 20 КПК України і ст. 44 ГПК України. Натомість норми ст. 6 ЦПК України та ст. 12 КАС України поряд із терміном «гласність» вживають термін «відкритість». Ст. 6 Європейської Конвенції з прав людини⁶⁵⁴ зазначає: кожна людина має право на прилюдне оголошення судового рішення, однак для преси і відвідувачів можуть встановлюватися деякі обмеження щодо допуску до залу засідань протягом усього судового розгляду або окремої його частини. Таке обмеження спричинено збереженням моралі, громадського порядку або національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси малолітніх, чи забезпечення захисту конфіденційності особистого життя сторін, або у разі крайньої необхідності, якщо, на думку суду, в особливих випадках привселюдність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя. У зв'язку із зазначеним, постає необхідність у з'ясуванні значень термінів «гласність» і «відкритість» судового процесу.

⁶⁵³ Овчинников С.І., Швець М.Я., Клімашевська Ю.А. Системна інформатизація кримінального судочинства Вісник Верховного Суду України, 2003 № 4 (38). – С. 26.

⁶⁵⁴ Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: Изд-во МНИМП, 1998. – С. 204.

Деякі довідкові юридичні видання дають дефініції понять «гласність» та «гласність судового розгляду». Гласність визначається як один із принципів здійснення демократії, гарантії ефективного функціонування всіх її інститутів; діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян; реалізації права на інформацію. Гласність судового розгляду – це відкритий розгляд у всіх судах цивільних і кримінальних справ⁶⁵⁵. Автори юридичної енциклопедії тлумачать гласність судового розгляду як один із конституційних принципів судового процесу, що полягає у розгляді справ у всіх судах України відкритих для всіх громадян, які досягли 16 років, засіданнях суду⁶⁵⁶. Майже аналогічно «гласність» та «гласність судового процесу» пояснюється і в юридичному словнику (О. Я. Сухарева та В. Є. Крутських)⁶⁵⁷. Тлумачний словник української мови визначає «відкритий» як такий: 1) який можна бачити без перешкоди; 2) доступний для всіх бажаючих; 3) неприхований, нетаємний, явний⁶⁵⁸.

Враховуючи викладене, термін «гласність» є ширшим за «відкритість», оскільки передбачає весь зміст значення терміна

⁶⁵⁵ Юридична енциклопедія. Т.1. А-Г. – К.: «Українська енциклопедія», 1998. – С. 596.

⁶⁵⁶ Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В.К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 77.

⁶⁵⁷ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М: ИНФРА-М, 2004. – С. 119.

⁶⁵⁸ Новий словник української мови. У 4 т. – К.: Аконтіт, 1999. – Т. 1. – С. 423-424.

відкритості. Тож є всі підстави вважати відкритість одним із елементів гласності, її складовою частиною. Це підтверджується і процесуальним законодавством. Так, за змістом статті 44 ГПК України розгляд справ у господарських судах є відкритим, за винятком випадків, коли це суперечить вимогам щодо охорони державної, комерційної або банківської таємниці, або, коли сторона (сторони) обґрунтовано вимагають конфіденційного розгляду справи і подають відповідне клопотання до початку розгляду справи по суті. Ст. 20 КПК України містить припис, за яким розгляд справ у всіх судах є відкритим, за винятком випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної або іншої захищеної законом таємниці.

В цьому контексті показовою є ситуація зі справою про вбивство Георгія Гонгадзе. Необхідність дотримання конституційно передбаченої п. 7 ст. 129 гласності судочинства підкреслюється в офіційному зверненні міністра юстиції С. Головатого до Президента України як до гаранта Конституції. С.Головатий зазначає: «...слід мати на увазі, що під час тієї частини судового розгляду справи стосовно вбивства журналіста Гонгадзе, яка вже відбулася, заслуховування показів свідків ще не мало місця. А отже, така вищезазначена обставина, як потреба захисту свідків, аж ніяк не могла бути підставою для обмеження відкритості цього судового процесу». І далі, що «... під час розгляду справи за обвинуваченням у вбивстві Г.Гонгадзе, що триває в Апеляційному суді м. Києва,

було неодноразово грубо порушено принцип гласності судового розгляду»⁶⁵⁹.

Водночас, у назвах ст. 6 ЦПК України і ст. 12 КАС України використовуються слова гласність та відкритість, які практично не розмежовуються на синонімічному рівні. Не простежується розмежування цих понять і у фаховій літературі. Професор В. Т. Маляренко, розкриваючи сутність конституційних засад судочинства, між гласністю і відкритістю судового процесу не проводить ніяких меж⁶⁶⁰. Знову-таки синонімічно використовуються терміни «відкритість» та «гласність». Не міститься розмежування цих понять і в науково-практичних коментарях до ст. 20 КПК України⁶⁶¹. Автори юридичної енциклопедії вважають, що гласність – це один із принципів судочинства, що полягає у відкритості діяльності судових органів при розгляді кримінальних і цивільних справ. Отже, говорячи про гласність судового процесу, зазвичай, не виокремлюють якісь його елементи, в тому числі і відкритість. Тому вживання у назвах

⁶⁵⁹ Звернення Міністра юстиції України Сергія Головатого до Президента України Віктора Ющенка щодо забезпечення гласності під час судового розгляду справи Гонгадзе. Прес-служба Міністерства юстиції України. – 14 лютого 2006 р. вих. № 1-6/69.

⁶⁶⁰ Маляренко В.Т. Конституційні засади кримінального судочинства. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 84-100.

⁶⁶¹ Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. За заг. ред. В.Т. Маляренка, В.Г. Гончаренка. – Вид. 2. перероблене та доповнене. У 2-х частинах. – К.: Форум, 2004. – 492 с; Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. За заг. ред. В.Т. Маляренка, В.Г. Гончаренка. – Вид. третє, перероблене та доповнене. – К.: Юрисконсульт, КНТ. – 2006. – С. 84.

законів чи статей словосполучення «гласність і відкритість» є некоректним, оскільки відкритість поряд, наприклад, із публічним оголошенням судового рішення вбачається як одна з форм реалізації гласності. Виходячи з аналізу відповідних приписів статей процесуального законодавства та ст. 9 Закону України «Про судоустрій України», юридична література розглядає три аспекти прояву гласності: по-перше, це обов'язок суду забезпечити гласність судового розгляду справи; по-друге, це право сторін на гласний розгляд справи; по-третє, це право бажаючих бути присутніми у відкритих судових засіданнях, поширювати та отримувати інформацію про діяльність суду⁶⁶². Звідси випливає, що існує гласність для сторін і гласність загальна. Зокрема, загальна гласність є однією з форм забезпечення суворого дотримання судової процедури, передбаченої процесуальними законами. Вона сприяє підвищенню довіри і авторитету судової влади та поваги до закону. Найбільш ефективно загальна гласність реалізується через засоби масової інформації.

Критикуючи зазначені вище твердження, зауважимо, що з точки зору здійснення правосуддя необхідно вести мову про процесуальний та позапроцесуальний аспекти гласності.

Однак такий поділ поняття «гласність» видається досить умовним. Процесуальний аспект гласності доцільно вбачати в наданні сторони, третій особі, їхнім представникам, прокурору, затриманому, підозрюваному, обвинуваченому, підсудному,

⁶⁶² Лисак В.Д. Гласність чи права людини? // Українське право. – 2006. – № 7-8. – С. 45-47.

засудженому права на гласне судочинство. Це включає в себе право цих осіб щодо 1) повідомлення про зміст вимог та заперечень сторін; 2) ознайомлення з висунутими обвинуваченнями, з матеріалами справи; 3) заслуховування під час судового засідання тощо. Зміст позапроцесуального аспекту гласності розкривається в наданні права всім бажаючим бути присутніми у судовому засіданні, зокрема і представникам засобів масової інформації, та поширенні інформації про судові рішення. Хоча ч. 2 ст. 9 Закону України «Про судоустрій України» фактично дозволяє присутність представників ЗМІ в порядку, встановленому процесуальним законом. Разом із тим, розглядати цю проблему тільки через призму прав некоректно, оскільки реалізація будь-якого права тісно пов'язана з виконанням певних обов'язків та настанням відповідних наслідків. Процес реалізації права на гласність судового процесу невід'ємний від обов'язків, невиконання яких, як правило, призводить до певного обмеження реалізації цього права. Отже, що гласність може бути певною мірою обмежена, але при цьому вітчизняне законодавство не знає випадків обмеження процесуальної гласності. Зміст процесуальних приписів встановлює обмеження тільки позапроцесуальної гласності, наприклад, у випадку, коли суд не дозволяє представнику засобів масової інформації перебувати в залі судового засідання під час розгляду справи. Обмеження позапроцесуальної гласності

формується і з прийняттям Закону України «Про доступ до судових рішень»⁶⁶³.

Так ст. 7 цього Закону містить приписи щодо відомостей, які не можуть бути розголошені в текстах судових рішень, відкритих для загального доступу. Виходячи з цього, гласність судового процесу у позапроцесуальному аспекті щодо ідентифікуючих даних сторін та учасників судового розгляду обмежується безпосередньо в законодавчому порядку. Це положення Закону повністю відповідає приписам ст. 32 Конституції України, якою проголошено, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте та сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Свого часу при підготовці цього Закону Верховним Судом України принципово наголошувалось на певних його недоліках. У результаті маємо практичне впровадження ідеї контролю за судами, яке суперечить основним засадам здійснення правосуддя, що передбачені процесуальним законодавством. Порядок доступу до судових рішень урегульовано відповідним процесуальним законодавством, а судова практика не дає підстав вважати це питання проблемою, що потребує спеціального врегулювання на рівні окремого законодавчого акта. Більше того, ст. 1 Закону України «Про судоустрій України» імперативно закріплено, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та

⁶⁶³ Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р. // Офіційний вісник України, 2006. — № 1. ст. 13. — стор. 74.

конституційного судочинства, тому логічним вбачається вирішення зазначених вище питань саме у нормах відповідного процесуального законодавства.

На сьогодні в Україні суттєво утруднюється практична реалізація цього Закону і не тільки з огляду на суперечливість його положень та невизначеність процедур доступу до судових рішень. Втілення його в життя може мати наслідком порушення конституційних прав людини, що у свою чергу, спричинить значне збільшення кількості позовів до Європейського Суду. Законом визначається порядок доступу до судових рішень з метою не тільки забезпечення відкритості, але і прогнозованості судових рішень і сприяння однаковому застосуванню законодавства. При цьому може страждати забезпечення свободи неупередженого вирішення судьями судових справ. В якій мірі має бути прогнозованим рішення і ким прогнозованим? Щодо однакового застосування законодавства, то офіційне надання роз'яснень та рекомендацій із зазначених питань належить тільки Пленуму Верховного Суду України або пленуму відповідного вищого спеціалізованого суду. Крім того, будь-яке опублікування рішення суду, навіть і найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції, наразі не є обов'язковим для застосування (як у прецедентній системі) його положень іншими судами. Закон не конкретизує, які саме судові рішення повинні вноситися до Єдиного державного реєстру судових рішень. Логічним є внесення до реєстру тільки тих рішень, які набрали законної сили.

Недоцільним видається розміщення в реєстрі та в мережі Інтернет судових рішень, прийняттям яких не завершується розгляд справи, зокрема постанови, ухвали суду про відкриття (порушення) провадження (в тому числі і в судах апеляційної та касаційної інстанцій), направлення справи на додаткове розслідування, залишення позову без розгляду, забезпечення позову, вжиття запобіжних заходів тощо. Ст. 5 Закону України «Про інформацію» вказує на те, що громадяни, юридичні особи самостійно визначають режим доступу до інформації, яка є предметом їхнього інтересу⁶⁶⁴, тобто внесення судових рішень до реєстру, їх оприлюднення без дозволу зацікавлених осіб (сторін) є втручанням у приватне життя цих осіб, що суперечить чинному законодавству України. Положення частини 3 ст. 5 Закону, що є предметом аналізу, суперечать преамбулі, оскільки опублікування судового рішення у скороченому обсязі є витягом із нього, а не власне судовим рішенням.

Також не можна вважати судовим рішенням будь-яку інформацію, розміщену в Єдиному державному реєстрі, яка не відповідає оригіналу. Можливо, більш доцільно розміщувати судові рішення в державному реєстрі виключно за згодою всіх учасників судового процесу. Закон не конкретизує і не вносить питання щодо того, на якій стадії розгляду чи в межах якого строку можливе звернення осіб, які не брали участі у справі, із заявою про надання можливості ознайомлення з матеріалами та судовим рішенням. На

⁶⁶⁴ Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

даний час у судах України на розгляді перебувають десятки тисяч справ різних категорій, а ознайомлення із судовими рішеннями унеможливить або суттєво ускладнить роботу всіх цих судів. Необхідно зазначити і про встановлення ст. 11 Закону різних строків забезпечення постійного внесення до Єдиного державного реєстру електронних копій судових рішень: для місцевих загальних судів – 31 січня 2007 р., а для вищих спеціалізованих, апеляційних і місцевих адміністративних, апеляційних і місцевих господарських судів та Верховного Суду України – не пізніше 1 червня 2006 р. Виникає алогічна ситуація, коли в державному реєстрі будуть розміщені судові рішення, наприклад, Верховного Суду України, про перегляд рішень місцевих загальних судів, які будуть відсутні в реєстрі.

Врегулюванню питань, безпосередньо пов'язаних із правами і свободами людини, Конституція України присвятила майже третину своїх статей. Отже, права людини в Україні піднесено на найвищий рівень, а тому в будь-якому випадку при розробці нових законів, внесенні змін або доповнень до чинних нормативно-правових актів, перш за все, необхідно співставляти пропозиції з точки зору дотримання всього обсягу прав та законних інтересів людини і громадянина.

Однак недоопрацьованість логічної правової конструкції норм, поспішність прийняття парламентом, відсутність зв'язку з положеннями чинного процесуального законодавства – характерна

риса низки приписів Закону України «Про доступ до судових рішень».

Слід зазначити, що досягнення позитивних змін у напрямку відкритості і доступності інформації про діяльність судової гілки влади в Україні – результат нормотворчої діяльності Президента України. Так Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006 затверджено Концепцію вдосконалення судівництва для утворення справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. У Концепції визначено, зокрема, що інформація про порядок звернення особи до суду є недостатньо відкритою, часом незрозумілою. Тексти судових рішень переважно є недоступними для осіб, які не були залучені до справи, але інтересів яких рішення безпосередньо стосуються. Рішення судів нижчого рівня практично не публікуються. Внаслідок браку приміщень для проведення судових засідань судді часто розглядають справи в робочих кабінетах, що є порушенням принципу відкритості (публічності) судового процесу, не забезпечено повної фіксації судового процесу технічними засобами. Прозорість вимагає забезпечення доступності судових рішень для всіх зацікавлених осіб. Крім регулярного видання збірників судової практики, відповідно до вимог Закону про доступ до судових рішень, має бути створено Єдиний державний реєстр судових рішень із відкритим доступом через Інтернет, що сприятиме однаковому застосуванню права суддями, підвищенню прогнозованості результатів вирішення справ, забезпеченню

контролю громадськості за діяльністю судів. Згодом у судах мають бути створені електронні архіви судових справ для зберігання документації у справі, результатів фіксації судового процесу з об'єднанням їх в єдину мережу з наданням доступу учасникам до матеріалів через Інтернет. Державна судова адміністрація повинна організувати інформаційні центри для безоплатного (або за помірну плату) доступу до правових баз даних, надання консультацій із питань судового процесу, стандартизованих бланків заяв, скарг, клопотань до суду, допомоги в їх заповненні, іншої інформації⁶⁶⁵.

⁶⁶⁵ Див : Указ Президента України від 10.05.2006 року № 361/2006 «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» // Офіційний вісник України. – 2006. – №19. – Ст. 1376.

6.6. ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТУ СВОБОДИ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

У попередньому розділі роботи нами був представлений аналіз чинного законодавства України у сфері розвитку та забезпечення існування інституту свободи інформації та її елементів: права на інформацію, інформаційної відкритості та інших. Здебільшого, йшла мова про позитивні зрушення у законодавстві України, але, слід зазначити, що поряд із такими моментами існує багато проблем, протиріч, прогалин у діючому законодавстві, що не дозволяє повною мірою забезпечити свободу інформації в Україні. Завдяки цим негативним елементам ми маємо досить великий спектр дій та їх напрямів, що покликані покращити наявну ситуацію. Проблеми, що пов'язані з недосконалістю українського законодавства про свободу інформації, є предметом дискусії та обговорення вітчизняних та зарубіжних авторів, отже, доцільно розглянути приклади недосконалості українського законодавства у сфері свободи інформації із зазначенням позицій тих чи інших авторів та узагальнити відповідну інформацію.

Багато розмов та дискусій точиться з приводу декларативного характеру українського законодавства, й, зокрема у сфері інформаційних відносин. На жаль, думка, яка була висловлена ще десять років назад В. О. Серьогіним з цього приводу, є досі актуальною: «інформаційне законодавство значною мірою залишається декларативним, не отримуючи відповідної реалізації,

особливо у відносинах між органами публічної влади та громадянами країни»[162, с.174]⁶⁶⁶. В якості прикладу декларативізму вітчизняного законодавства можна навести положення про інформацію, що містяться в Основному Законі України. Як вже раніше зазначалося, формулювання, що міститься у Конституції України, є не досить повним та робить можливим порушення інформаційних прав громадян із боку держави, й з боку осіб, що перебувають на державній службі. Справа у тому, що положення ст. 34 Конституції забезпечують та проголошують юридичну можливість громадян «збирати» інформацію, а втім, слід звернути увагу на те, що в Україні не проголошується можливість громадян «одержувати» цю інформацію. На думку О. Нестеренко, це є істотним недоліком, оскільки юридична можливість «збирати» інформацію ніяк не охоплює таку ж можливість її «одержувати»⁶⁶⁷. Слід вказати, що у сучасних виданнях також прийнято розмежовувати ці два поняття. З одного боку, під збиранням інформації розуміють звернення особи (фізичної, юридичної, уповноваженого суб'єкта державної влади чи місцевого самоврядування) до органу, організацій чи інших суб'єктів за отриманням необхідної інформації. З іншого боку, під одержанням інформації розуміється отримання в установленій формі

⁶⁶⁶ Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. – Харків: 1998. –С. 174.

⁶⁶⁷ Нестеренко О. Конституційно-правове регулювання права на доступ до інформації/ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2902> 15.12.2008 г.

інформації, щодо якої був наданий відповідний запит до конкретного суб'єкту надання такої інформації⁶⁶⁸.

Таким чином, у цій ситуації ми спостерігаємо недостатню урегульованість процесуального моменту, що має безпосереднє значення для забезпечення свободи інформації. В цьому випадку «страждає» право громадян на доступ до інформації. Існування формулювання, в якому відсутня можливість отримувати інформацію, практично «зачиняє двері» перед громадянами у її пошуках. Тобто, відповідно до чинного законодавства, кожен має можливість вільно збирати інформацію, без будь-яких протизаконних обмежень, але, коли встановлена інформація про наявність у державних органів чи органів місцевого самоврядування тих чи інших відомостей або ресурсів, постає питання: а чи має право громадянин одержати їх? З огляду на ситуацію, що існує на сьогоднішній день, відповіддю буде «ні», адже законодавством така можливість не передбачена. Таким чином, представник органу державної влади або органу місцевого самоврядування фактично може відмовити у наданні тієї чи іншої інформації. У законі посилення на це немає, а отже, немає відповідальності за порушення цього правила, можна сказати, – морального. Звісно, можна зробити припущення, що законодавець мав на увазі під збиранням автоматично й отримання інформації,

⁶⁶⁸ Бачило И. Л. Свободный доступ к информации Интернет / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/da88f23de79819a8c32569eb004a324d> 16.03.2009.

але на жаль, у юриспруденції це закінчується неоднаковим трактуванням та розумінням норми закону. Це, на нашу думку, створює непорозуміння, що виливається у численні спори між представниками держави чи місцевого самоврядування та громадянами. На жаль, слід констатувати, що така практика вирішення питань наразі є малоефективною та коштовною, що відбиває всілякий інтерес людини у захисті свого порушеного права.

Слід зазначити, що термінологія з використанням категорій «одержання» та «збирання» інформації міститься в офіціальній позиції ООН, яка відображається у ст. 19 Загальної декларації прав людини. Ця позиція також періодично висловлюється у численних докладах ООН на цю тему. Так, спеціальний доповідач із питань щодо заохочення та захисту свободи думки, а також права на вільне їх вираження Комісії з прав людини ООН оголосив, що право шукати та одержувати інформацію накладає на державу позитивний обов'язок забезпечити доступ до інформації, зокрема, право на ознайомлення з офіційними документами та їх копіюванням⁶⁶⁹. Як бачимо, в цій доповіді використовується конструкція доступу до інформації з двома елементами – «одержанням» та «збиранням».

⁶⁶⁹ Доповідь спеціального доповідача Абіда Хусейна, надана відповідно до резолюції 1997/27 Комісії з прав людини у питанні про захист прав на свободу думки та її вільне вираження // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Rhrcrprt-azerbaijan2000.html> 30.03.2009.

Це не єдиний приклад того, коли законодавство України у сфері інформаційних відносин критикують за невідповідність до норм законодавств європейських країн чи актів органів Європейського Союзу. Б. А. Кормич говорить, що в Законі України «Про інформацію» міститься велика кількість норм-деклараций, які не відповідають міжнародним стандартам захисту та забезпечення свободи інформації, інформаційної відкритості влади⁶⁷⁰. Крім того, О. Нестеренко зазначає, що Закон України «Про інформацію» не відповідає низці міжнародних та європейських стандартів у сфері свободи інформації. Зокрема, йдеться не про відображення дуже поширеної у демократичних країнах норми, що міститься у п. 2 Рекомендацій REC (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи від 21.02.2001 р.: «Якщо до певної частини, вміщеної в офіційному документі інформації, застосовується обмеження, то орган державної влади повинен, попри все, надати всю іншу інформацію, що міститься у документі». Автор також зазначає, що цій європейській нормі суперечить положення п. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» відповідно до якого «всі рішення Кабінету міністрів підлягають оприлюдненню, крім актів, що містять інформацію з обмеженим доступом». Тобто, нашому законодавцю притаманний принцип максимального втаємничення інформації, за яким кожний документ, що містить хоча б частину

⁶⁷⁰ Кормич Б. А. Законодавче забезпечення прав і свобод людини в інформаційній сфері України//Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Зб. наук. праць Донецького інституту внутрішніх справ при ДНУ. – Вип. 3. – Донецьк: 2002. – С. 44.

інформації, що підпадає під категорію держаної таємниці чи конфіденційної інформації, підлягає обмеженню його розповсюдження та надання.

При аналізі публікацій щодо недосконалості українського законодавства у сфері свободи інформації достатньо розповсюдженим є посилання на його невідповідність принципам «Йоганесбурзьким принципам національної безпеки, свободи висловлювань та доступу до інформації». Зокрема, вказується на те, що національним законодавством не передбачається інститут звільнення від відповідальності за розголошення інформації, так званих «свистунів» («whistleblowers») – особи, які розкрили інформацію із добрими намірами, оскільки вважали, що втаємничення подібної інформації спричиняє шкоду суспільним інтересам, зокрема, стану навколишнього природного середовища.

О. Нестеренко зазначає, що у Сполучених штатах Америки з метою захисту державних службовців від адміністративних репресій у випадку, коли службовцями були викриті порушення закону або службові злочини, був прийнятий закон «Про викривальників». Відповідно до положень цього нормативного акту державні службовці мають право розголошувати факти, що викривають «порушення закону, постанови або інструкції» або «погане керівництво, великі розтрати фондів, зловживання владою або істотну та конкретну небезпеку для охорони здоров'я та національної безпеки»⁶⁷¹.

⁶⁷¹ Нестеренко О. Конституційно-правове регулювання права на доступ до інформації/ [Електронний ресурс] – Режим доступу:

Нами вже зверталася увага на близькість та взаємозначимість таких інститутів громадянського суспільства, як інформаційна відкритість, свобода інформації та виборче право. Однак треба констатувати, що ще існують норми у чинному законодавстві, які шляхом обмеження свободи інформації заважають громадянам вільно використовувати своє виборче право.

Перш за все, це стосується інформації про осіб, які претендують на ті чи інші виборчі посади. В цьому випадку українське законодавство не передбачає втілення відомого принципу Європейського суду з прав людини, висвітленого у справі *Lingens vs. Austria*, за яким обсяг інформації, доступ до якої обмежується, про публічну особу має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу⁶⁷². Тобто, йдеться про те, що людина, яка претендує на виборчу посаду, повинна погодитись зі своїм специфічним статусом, за яким інформація про нього та членів його родини повинна бути висвітлена на тому рівні, щоб виборці мали змогу повною мірою оцінити його як кандидата на певну посаду. Не можна, використовуючи положення Закону України «Про інформацію», відмовляти у наданні інформації про фізичну особу-кандидата на виборчу посаду, посилаючись на загальне правило конфіденційності інформації про фізичну особу.

<http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2902> 15.12.2008 г.

⁶⁷² Постановление Европейского суда по правам человека в деле «Лингенс (Lingens) против Австрии» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/15.htm> 03.04.2009 г.

Також порушується питання про доступ до інформації про доходи таких осіб. Справа у тому, що на сьогоднішній день, відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження форми декларації про майно та доходи кандидата у народні депутати» від 14 листопада 2005 року № 780⁶⁷³, на кандидатів покладається обов'язок декларувати лише свої доходи, без вказівки на обов'язок декларувати доходи членів його родини, родичів тощо. На жаль, існування такої норми позбавляє виборців важливої інформації про статок кандидата на виборчу посаду.

Дуже важливою, з огляду на стрімкий розвиток електронних технологій, на нашу думку, є проблема забезпечення свободи інформації за допомогою мережі Інтернет. Законом України «Про інформацію» так і не була належним чином передбачена можливість доступу громадян до офіційної інформації за допомогою електронних ресурсів. Закон України «Про інформацію» фактично не встановлює обов'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування оприлюднювати інформацію на власних веб-сайтах, позбавляючи їх будь-якої відповідальності за порушення цієї норми. З цього приводу нормативним актом встановлюється дуже розмите і неоднозначне твердження «поширення її (інформації) засобами масової комунікації», крім того, у ст. 21 Закону України «Про інформацію» серед інших відсутнє таке джерело отримання інформації від

⁶⁷³ Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження форми декларації про майно та доходи кандидата у народні депутати» від 14 листопада 2005 року № 780// Офіційний вісник України. – 2005. – № 47.

державних органів та органів місцевого самоврядування, як «ознайомлення шляхом оприлюднення на офіційних веб-представництвах або через сучасні технології Інтернет».

З огляду на вище наведене, слід зазначити, що електронне оприлюднення своєї інформації органами влади покладене здебільшого на їхню власну ініціативу. Слід також зазначити, що така невизначеність створює чимало проблем та протиріч у відносинах між громадянами та органами влади. Показовою, з цього приводу, є ситуація, яка виникла у м. Бердянськ. Мова йде про кампанію Всеукраїнської громадянської організації «Молодіжна варта». Справа в тому, що офіційний веб-сайт Бердянської міської ради містив у собі відомості про 56 рішень ради, що були прийняті на 13 сесіях. Слід зауважити, що у період з 2006 до 2008 років було проведено 55 сесій, на яких, якщо виходити із загального коефіцієнту, було прийнято понад двісті рішень. Очевидним є те, що більша частина рішень ради залишалася невідомою для громадян. За інформацією журналістів м. Бердянська, інформація, що містилася на офіційній веб-сторінці Бердянської міської ради, не оновлювалася близько півроку. Таким чином, члени громади, які зацікавлені в отриманні того чи іншого рішення ради, повинні проходити складний бюрократичний апарат, що, на жаль, як правило, не приносить результатів⁶⁷⁴. Представники «Молодіжної варті», посилаючись на ст. 48 Регламенту Бердянської

⁶⁷⁴ Перхуров Ю. Хочу все знать!/[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1242142586> 13.05.2009.

міської ради⁶⁷⁵, частково подолали обмеження доступу громадян до інформації, але ця ситуація, на нашу думку, є прикладом недосконалості саме механізмів забезпечення свободи інформації⁶⁷⁶, тобто, українське законодавство у сфері забезпечення свободи інформації, а особливо шляхом відображення її на веб-сторінках, має, здебільшого, декларативний характер, що аж ніяк не гарантує реального втілення закріплених принципів. На жаль, щоб їх втілити, громадянам необхідно докласти чимало зусиль. На нашу думку, такі ситуації можливі тільки у тому разі, коли посадові особи та співробітники органів влади не відчувають реальної відповідальності, що може настати не тільки у разі навмисного приховування інформації, але у випадку неякісного виконання своїх повноважень, що призвело до порушення законних прав та інтересів громадян.

Також значущою проблемою у сфері, що розглядається, ми вважаємо фактичну відсутність в Україні можливості подачі запиту громадянином та отримання відповіді від органа влади через використання електронної пошти. Цей ресурс є надзвичайно поширеним у сучасному інформаційному світі, але він згадується лише у тексті Закону України «Про захист інформації в

⁶⁷⁵ Регламент Бердянської міської ради V скликання від 27.04.2006 р. № 4// [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.rada.berdyansk.net/vlada/docs/reglament_new_2008.pdf 13.05.2009.

⁶⁷⁶ Цуканов В. Все решения горсовета должны быть опубликованы // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1242142586> 13.05.2009.

інформаційно-комунікативних системах», що ніяк не можна визнати основним у сфері інформаційних відносин. Слід зауважити, що метод електронного запиту допомагає заощадити час, гроші, зусилля та покликаний зміцнювати комунікативні зв'язки між членами суспільства, установами, підприємствами, організаціями, органами влади тощо. Досвід використання електронної пошти, як інструменту отримання своєчасної відповіді на свій запит до органу влади, яскраво відображений у практиці Скандинавських країн, що згодом поширилося на територію інших європейських країн, але такий досвід, на жаль, оминув територію України.

В українському законодавстві взагалі не можна знайти норму, яка б проголошувала та забезпечувала б подання громадянином інформаційного засобу у електронному вигляді (крім вище вказаного посилання). Інститут «електронних запитів» є нерозвиненим у нашій країні. Слід зазначити, що для подолання цієї проблеми робляться поодинокі кроки, які, мабуть, і не зовсім стосуються проблем інформатизації, втім, однаково не знаходять свого реального відображення у діючому законодавстві. Нещодавно (18 березня 2009 року) на розгляд Верховної Ради України було представлено Проект Закону України від 21 серпня 2008 року № 3064 «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо звернення, що подається у формі електронного документу)»⁶⁷⁷. З назви вказаного законопроекту можна побачити,

⁶⁷⁷ Проект Закону України від 21.08.2008 р. № 3064 «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо звернення, що подається

що він покликаний надати громадянам можливість звертатися до органу влади за допомогою електронних ресурсів листування, однак підсумки голосування депутатів – 183 голоси з 226 необхідних, що, мабуть, на деякий час ставить крапку у намаганнях налагодити двостороннє Інтернет-спілкування між громадянами і владою.

Слід зауважити, що до негативних факторів розвитку можна віднести існування й деяких декларативних положень, що містяться у чинному українському законодавстві. Як приклад можна навести Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» від 23.04.2008 № 377/2008⁶⁷⁸. Документ, який покликаний забезпечити інформаційну безпеку країни, на жаль, відкриває чималі можливості у обмеженні свободи інформації, зокрема йдеться про положення, що містяться у пп. «г)» п. 3: «посилення кримінальної відповідальності за незаконне збирання, зберігання, використання або поширення персональних даних особи без її згоди; обов'язкового віднесення до інформації з обмеженим доступом персональних даних, а також відомостей, що надаються фізичними

у формі електронного документу)»/[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

⁶⁷⁸ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» від 23.04.2008 № 377/2008// Урядовий кур'єр. – 2008. – № 84.

та юридичними особами органам державної влади, підприємствам і організаціям у зв'язку з виконанням їхніх повноважень».

Як можна побачити з вищевказаного, забезпечення свободи інформації в Україні має на своєму шляху чимало проблем, що потребують негайного подолання для поступового розвитку цього інституту громадянського суспільства.

Розглянувши приклади недосконалості українського законодавства у сфері забезпечення свободи інформації, проаналізувавши сучасні наукові публікації, ми вважаємо за потрібне навести своє бачення шляхів подолання проблем, що існують у цій сфері.

Загалом, на нашу думку, одним із істотних недоліків сучасного українського законодавства у сфері інформації та, зокрема, сфері забезпечення інформаційної відкритості влади слід визнати велику кількість розрізаних нормативних актів, що регулюють відповідні сегменти інформаційних відносин. Право на інформацію проголошується для кожної людини, а не лише для фахівців в тій чи іншій сфері. Подібна чисельність законів, на нашу думку, заважає громадянам орієнтуватися у складній системі інформаційних відносин. У такій ситуації більш-менш вдало використовувати ті чи інші нормативні акти можуть лише фахівці – юристи, тому ця проблема, гадаємо, може бути вирішена шляхом створення єдиного кодифікованого нормативного акту, який би регулював основи інформаційних відносин та права на інформацію

в Україні. Йдеться мова про прийняття Інформаційного кодексу – масштабного документу, який би містив у собі положення про

- основи інформаційних відносин – визначення основних категорій (свобода інформації, право на інформацію, право доступу до інформації, свобода слова тощо). Це пов’язується із тим, що невизначеність у розумінні основних категорій перетворюється у невизначеність розвитку й самої гілки. Для того, щоб розробити єдине розуміння, слід провести масштабне обговорення з цього питання серед вітчизняних та зарубіжних фахівців цієї тематики, необхідне залучення вищих навчальних закладів, студентів, які цікавляться означеною тематикою. Отримані результати необхідно перенести у проект, що буде поданий на розгляд Верховної Ради України;

- суб’єктів інформаційних відносин – перелік осіб, що можуть брати участь в інформаційних відносинах; визначення прав та обов’язків кожної з груп осіб. Важливим тут є виправлення помилки, що міститься у сучасному українському законодавстві. Необхідно включити до переліку осіб, що мають інформаційні права, не лише громадян України та юридичних осіб, але й іноземців та осіб без громадянства;

- об’єктів інформаційних відносин – перелік та визначення видів інформації, що перебувають у інформаційному обігу; особливу увагу слід звернути на визначення понять державної таємниці та конфіденційної інформації, передбачити випадки, коли дозволяється їх надання чи розголошення. Необхідно визначити

обсяги конфіденційної інформації. На нашу думку, тут є дуже доречним процедура, яка запропонована західних фахівцем Г. Сдерблом: «умови для обмежень можна визначити двоетапною процедурою: а) відмовляти лише тоді, коли це може завдати відомої шкоди; б) оцінювання та аналіз громадського інтересу до цієї теми»;

- процесуальні основи інформаційних відносин – встановлення порядку та строків отримання інформації у разі звернення осіб, а також процесуальна регламентація інших дій, що направлені на отримання офіційної інформації;

- встановлення правового статусу ЗМІ;

- встановлення правового статусу розповсюдження інформації з використанням електронних технологій та Інтернет;

- встановлення відповідальності за порушення інформаційного законодавства – встановлення розміру, порядку та строки притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні інформаційного законодавства України. Особливу увагу в цьому слід приділити відповідальності посадових осіб та робітників органів державної влади та місцевого самоврядування;

Як можна побачити, розробка Інформаційного кодексу не повинна бути самоціллю, саме по собі прийняття цього документу навряд чи може якимось змінити рух інформаційних відносин в Україні. Важливим тут є саме зміст документу: виправлення помилок, що існували у попередніх актах, урахування вимог

міжнародних стандартів, характеристика та врегулювання новітніх інформаційних відносин (електронні ресурси, Інтернет тощо).

Слід зазначити, що в даному випадку прийняття Інформаційного кодексу не означає, що в систему українського законодавства у сфері забезпечення свободи інформації вводиться новий документ, який містить у собі положення, повторюючи зміст актів, що існували раніше. На нашу думку, якщо йдеться про введення в дію Інформаційного кодексу, необхідно провести масштабну роботу з аналізу нормативних актів України, положення яких можуть бути відображені у майбутньому кодексі. Такі нормативні акти або ж їхні окремі частини повинні бути повністю або частково скасовані. Отже, отримаємо чітку структуру інформаційного законодавства, у якій центральним документом буде відповідний кодекс, який, крім того, що буде основним інструментом регулювання інформаційних відносин, також буде слугувати таким собі «маяком» в орієнтуванні в інформаційному законодавстві України. На нашу думку, існування Інформаційного кодексу робить неактуальним існування таких нормативних актів, як Закон України «Про свободу інформації» чи майбутній Закон України «Про доступ до інформації». Положення, які містяться у цих нормативних актах, повинні знайти своє відображення у єдиному зведеному документі – Інформаційному кодексі України.

РОЗДІЛ 7. ПРОБЛЕМИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПЕРСОНАЛЬНОЇ ТА ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

7.1. Персональні бази даних в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні: теоретико-правове дослідження нормативного режиму.

Период 2009-2012 років відзначився посиленням законотворчої уваги до інформаційного соціального обороту в Україні. Шлях до розбудови інформаційного суспільства, як умови становлення громадянського суспільства і держави панування права дедалі актуальнішим стає не тільки для законотворців, але й для наукової юридичної спільноти та, відповідно і для всього українського суспільства.

Результати цього законотворчого процесу були проаналізовані у виданні «Права людини в Україні 2009–2010» в узагальненій доповіді Харківської правозахисної групи, в розділі «Право на доступ до інформації», що була підготовлена співголовою Харківської правозахисної групи (ХПГ) Євгеном Захаровим []⁶⁷⁹.

Нарешті законодавець ототожнив поняття «інформація про фізичну особу» і «персональні дані». Здається, це дрібниця, але вона є дуже важливою, оскільки надасть можливість зв'язати норми внутрішнього і міжнародного законодавства, рішень національних і міжнародних судів. До негативних рис законів можна віднести

⁶⁷⁹ Права людини в Україні 2009–2010. VII. Узагальнена доповідь Харківської правозахисної групи. Право на доступ до інформації. / Підготовлено співголовою ХПГ Євгеном Захаровим. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1298305673>.

звуження кола тих, хто шукає інформацію, – вони названі запитувачами, а до позитивних рис – розширення кола тих, кого закон зобов'язує надати інформацію: розпорядників інформації.

Визначення інформації про особу та регулювання доступу до такої інформації необхідно розглядати разом із Законом про захист персональних даних, який був ухвалений парламентом 1 червня 2010 року і набув чинності з 1 січня 2011 року. Для простоти будемо називати його надалі законом про захист.

Бодай мінімального переліку персональних даних жоден з трьох законів не містить. У ч.2 статті 15 Закону «Про інформацію» наведена конституційна норма щодо заборони збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, а до конфіденційної інформації про особу віднесені дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. У Законі про захист перелік персональних даних також з'являється в заборонному контексті: в ч.1 статті 7 забороняється обробка персональних даних про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, а також даних, що стосуються здоров'я чи статевого життя. Обидва ці переліки є вочевидь неповними і не збігаються, і до того ж не можна адресу, дату і місце народження особи відносити до конфіденційної інформації, це суперечить загальноприйнятій практиці.

У зв'язку з численними зверненнями громадян щодо практичного застосування деяких положень Закону України "Про захист персональних даних" [5]⁶⁸⁰ Міністерство юстиції надало роз'яснення з найбільш актуальних та поширених питань з цього приводу.

Статтею 32 Конституції України [ст.32]⁶⁸¹ проголошено право людини на невтручання в її особисте життя. Крім того, не допускається збирання, зберігання, використання поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

З метою конкретизації права людини, гарантованого статтею 32 Конституції України (254к/96-ВР), та визначення механізмів його реалізації 1 червня 2010 року Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про захист персональних даних" (2297-17) (далі - Закон), який набрав чинності з 1 січня 2011 року. Предметом правового регулювання Закону є правовідносини, пов'язані із захистом персональних даних під час їх обробки.

Визначення поняття персональні дані наводиться в абзаці восьмому статті 2 Закону (2297-17), відповідно до якого персональними даними є відомості чи сукупність відомостей про

⁶⁸⁰ Про захист персональних даних. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), від 10.06.2010, № 34, ст. 481 № 2297-VI (2297-17).

⁶⁸¹ Конституція України. Основний Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), від 28.06.1996, № 30, ст. 141(254к/96-ВР).

фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Міністерство юстиції у своєму роз'ясненні нажалі стверджує, що законодавством України не встановлено і не може бути встановлено чіткого переліку відомостей про фізичну особу, які є персональними даними, задля можливості застосування положень Закону (2297-17) до різноманітних ситуацій, в тому числі при обробці персональних даних в інформаційних (автоматизованих) базах та картотеках персональних даних, що можуть виникнути у майбутньому, у зв'язку зі зміною в технологічній, соціальній, економічній та інших сферах суспільного життя⁶⁸².

Наприклад, відповідно до статті 24 Кодексу законів про працю України (322-08)[; ст.24]⁶⁸³ громадянин при укладенні трудового договору зобов'язаний подати паспорт або інший документ, що посвідчує особу, трудову книжку, а у випадках, передбачених законодавством, - також документ про освіту (спеціальність, кваліфікацію), про стан здоров'я та інші документи.

У зв'язку з цим персональні дані працівника, які містяться в паспорті або документі, що посвідчує особу, в трудовій книжці, документі про освіту (спеціальність, кваліфікацію), документі про

⁶⁸² Деякі питання практичного застосування Закону України "Про захист персональних даних". Роз'яснення Міністерства юстиції України n0076323-11, від 21.12.2011 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0076323-11>.

⁶⁸³ Кодекс законів про працю України. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1971, № 322-VIII від 10.12.71 додаток до № 50, ст. 375(322-08).

стан здоров'я та інших документах, які він подав при укладенні трудового договору, обробляються володільцем бази персональних даних на підставі статті 24 Кодексу законів про працю України (322-08) виключно для здійснення повноважень володільця бази персональних даних у сфері правовідносин, які виникли в нього з працівником на підставі трудового договору (контракту).

Таким чином, інформація про найманих працівників є базою персональних даних, оскільки, особові справи, трудові книжки, копії паспортів, документів про освіту зберігаються та обробляються роботодавцем.

Поняття "база персональних даних" визначене абзацом другим статті 2 Закону (2297-17), відповідно до якого база персональних даних - іменована сукупність упорядкованих персональних даних в електронній формі та/або у формі картотек персональних даних.

З огляду на це база персональних даних є упорядкованою сукупністю логічно пов'язаних даних про фізичних осіб:

- що зберігаються та обробляються відповідним програмним забезпеченням, є базою персональних даних в електронній формі;

- що зберігаються та обробляються на паперових носіях інформації, є базою персональних даних у формі картотек.

Картотекою персональних даних є будь-який структурований масив персональних даних, що є доступним з визначеними критеріями, незалежно від того, чи є такий масив

централізованим, децентралізованим або розділеним на функціональних або географічних засадах

Такі дані мають бути структуровані за визначеними критеріями, що стосуються фізичних осіб, щоб забезпечити легкий доступ до відповідних персональних даних.

Варто зазначити, що, виходячи з положень статті 2 Закону (2297-17), персональні дані одночасно можуть бути упорядковані і в електронній формі, і в формі картотек.

Слід мати на увазі, що не є базою персональних даних. А саме:

Фізичні особи - підприємці та самозайняті особи самостійно визначають чи володіють вони базами персональних даних у сенсі Закону (2297-17).

Законодавець поширив дію Закону (2297-17) на всі види діяльності, пов'язані зі створенням баз персональних даних та обробкою персональних даних у цих базах, за винятком такої діяльності, яка здійснюється:

- фізичною особою - виключно для непрофесійних особистих чи побутових потреб,
- журналістом - у зв'язку з виконанням ним службових чи професійних обов'язків,
- професійним творчим працівником - для здійснення творчої діяльності.

Так, під час здійснення своєї професійної діяльності на адвокатів законодавством не покладено обов'язок ведення баз

персональних даних клієнтів. Але, якщо адвокати формують справи на своїх клієнтів, які вони постійно оновлюють та підтримують в актуальному стані, такі справи є базою персональних даних та підлягають державній реєстрації

Нотаріуси можуть обробляти персональні дані своїх найманих працівників, клієнтів у базах персональних даних, однак, документи нотаріального діловодства та архів нотаріуса, визначені у статті 14 Закону України "Про нотаріат" (3425-12)[; ст.14]⁶⁸⁴ не є базою персональних даних у сенсі Закону України "Про захист персональних даних" (2297-17) та не підлягають державній реєстрації.

Крім того, у випадку, якщо фізичні особи - підприємці укладають договори виконання робіт або надання послуг з фізичними особами, такі договори також не є базою персональних даних та не підлягають державній реєстрації []⁶⁸⁵.

Законодавець не скористався визначенням персональних даних, яке відповідає європейським стандартам. А саме, персональні дані поділяються на дані загального характеру (прізвище, ім'я та по батькові, дата і місце народження, громадянство, місце проживання) та вразливі персональні дані (дані про стан здоров'я – історія хвороби, діагнози тощо;

⁶⁸⁴ Про нотаріат. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), від 2 вересня 1993 року, N 39, ст.383 – N 3425-ХІІ (3425-12).

⁶⁸⁵ Деякі питання практичного застосування Закону України "Про захист персональних даних". Роз'яснення Міністерства юстиції України n0076323-11, від 21.12.2011 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0076323-11>.

біометричні показники; етнічна належність; ставлення до релігії; переконання, належність до громадських об'єднань; ідентифікаційні коди чи номери; персональні символи; підпис; відбитки пальців, записи голосу, фотографії; дані про розмір зарплати або інші законні доходи, про вклади і рахунки в банках, нерухомість, зміст податкової декларації; кредитна історія; дані про судимість та інші форми притягнення особи до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності; результати іспитів, професійного та іншого тестування тощо), і закони про інформацію, доступ і захист мають забороняти збирання, зберігання, використання та поширення без згоди суб'єкта даних саме вразливих персональних даних.

Відсутність поділу інформації про фізичну особу на дані загального характеру і вразливі персональні дані призводить до анекдотичних наслідків. Наприклад, поширення будь-яких персональних даних, у тому числі навіть прізвища та ім'я особи, може здійснюватися лише з її письмової згоди. А відповідно до ч. 9 статті 6 Закону про захист «використання персональних даних в історичних, статистичних чи наукових цілях може здійснюватися лише в знеособленому вигляді». Тобто не можна вказувати будь-які персональні дані, навіть ім'я та прізвище, в підручниках чи будь-яких наукових працях!

Усі три закони не містять поняття «публічної особи», межі критики щодо якої, за позицією Європейського суду з прав людини, є ширшими, ніж щодо звичайної людини. Відповідно, про таких

людей без їхньої згоди можна поширювати більше персональних даних, якщо вони є важливими для суспільства. Із загальної заборони щодо поширення персональних даних без згоди особи в Законі про доступ існує виняток лише відносно осіб, котрі претендують на зайняття чи займають виборні посади в органах влади або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії (ч.6 статті 6). І виняток цей стосується лише даних з декларацій про доходи цих осіб та членів їх сімей (між іншим, в проекті виняток стосувався ще біографічних даних, але потім їх прибрали). А згідно з ч. 4 статті 5 Закону про захист не належать до інформації з обмеженим доступом усі персональні дані особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця першої категорії. Вочевидь, ці винятки не збігаються, і обидва значно вужчі, ніж поняття «публічної особи». Закон про захист взагалі не містить можливості поширення персональних даних, якщо ця інформація є суспільно необхідною, і в цьому суперечить Законам про інформацію та доступ.

Минуло вже майже два роки, як почав діяти Закон "Про захист персональних даних", але підприємці та керівники підприємств спочатку не сприйняли його серйозно. Ситуація докорінно змінилася влітку 2011 р., коли 2 червня парламентарії прийняли ЗУ "ПРО внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про

захист персональних даних" (закон набрав чинності з 1 січня, а пізніше введення в дію було перенесено)[]⁶⁸⁶[]⁶⁸⁷. Штрафи до 17 тис. грн не порадували нікого, і багато кинулися реєструвати всілякі бази даних. Але, по-перше, не всі встигли це зробити (а багато і не знали ні про яку реєстрацію), а по-друге, з "базами даних" довелося зіткнутися навіть такий "невідповідальної" категорії громадян, як школярі. Зокрема, багатьох громадян здивувала необхідність підписання "добровільної згоди на використання всіляких даних про їхніх дітей для формування баз персональних даних (БПД) шкільних закладів. Сам факт таких БПД не особливо дивує - директора теж не хочуть платити штрафи[]⁶⁸⁸. Дивує інше - кому і навіщо це треба?

Передусім зазначимо, що багато положень Закону про захист персональних даних досі не приведені у відповідність з українськими реаліями, залишившись розмитими і не конкретизованими. Наприклад, поняття бази персональних даних є настільки всеосяжним, що його можна застосувати і до набору

⁶⁸⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), від 02.06.2011, N 50, ст.549. – №3454-17

⁶⁸⁷ Про внесення змін до розділу II Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних" щодо перенесення терміну введення в дію. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), від 13 січня 2012 року № 4343-VI

⁶⁸⁸ Персональные данные: штрафы за «просто так» // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.domik.net/novosti/personalnye-dannye-shtrafy-za-prosto-tak-n152366.html/03.02.2012> 02:00

візиток, і до списку адрес електронної пошти, не кажучи вже про блокноті з телефонами тих або інших осіб. А між тим норми, регулюючі відповідальність за порушення закону, вже починають діяти з 01 липня 2012 року. Яка ж вона, ця відповідальність? На сьогоднішній день відповідальність за порушення недоторканності приватного життя досить сувора. І на тлі прийнятого нещодавно рішення Конституційного Суду України, яким судді визначили, що конфіденційною інформацією є будь-які відомості про майнових і немайнових відносинах особи (тобто коли народився, де проживає, кому продав машину той чи інший чоловік)[⁶⁸⁹], положення осіб, відповідальних за формування БПД, виглядає незavidним. Більш того, КСУ вбачає, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) – це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському,

⁶⁸⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України Справа № 1-9/2012 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Наприклад, працівник не дав роботодавцю письмового дозволу на використання або зберігання персональних (конфіденційних) даних. Але в силу специфіки трудових відносин роботодавець просто не може не використовувати в тій чи іншій мірі такі дані (наприклад, при оформленні зарплатної картки). І ось банк, отримавши відповідну інформацію, починає надзвонювати і пропонувати свої послуги працівнику. Фактично порушена ст. 182 КК України - незаконний збір, зберігання, використання, поширення конфіденційної інформації про особу. Санкція цієї статті передбачає покарання у вигляді штрафу від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто. 8500-17000 грн, або у вигляді виправних робіт на строк до 2 років, або арештом на строк до 6 місяців, або обмеження свободи на строк до 3 років [; ст.182]⁶⁹⁰. Тобто відповідальна особа роботодавця-юрособи або роботодавець-підприємець запросто можуть піддатися кримінальному покаранню. І таких прикладів на практиці може виявитися не один і не два, а тисячі. Причому така можливість

⁶⁹⁰ Кримінальний Кодекс України. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 25-26, ст.131 від 05.04.2001 № 2341-III

кримінальної розправи над бізнесом - досить дієвий аргумент в руках чиновників, які прагнуть підкорити собі підприємців.

Зазначимо також, що відповідальність за порушення законодавства у сфері персональних даних може бути не тільки кримінальною, а й адміністративною, однак більш м'якою через це вона не стає. Скажімо, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єкта персональних даних про його права у зв'язку з включенням даних про нього у БПД тягне за собою накладення штрафу від 200 до 300 НМДГ (3400 - 5100 грн) для посадових осіб від 300 до 400 НМДГ (5100 - 6800 грн) для громадян-суб'єктів підприємницької діяльності. Ухилення від державної реєстрації БПД (а такий, по суті, може бути визнана навіть одна-єдина зарплатна відомість на продавця на ринку) тягне за собою накладення штрафу від 5100 до 8500 грн для громадян і від 8500 до 17000 грн для посадових осіб. На ті ж 17000 грн можна збідніти і у випадку, якщо хто-небудь проникне в вашу БПД [; ст.ст. 212-5, 212-6]⁶⁹¹

Вбачається доцільним:

- внести зміни до Законів «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних» з метою їх узгодження та досягнення відповідності міжнародним договорам із прав людини, учасником яких є Україна;

⁶⁹¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення. Закон України // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) від 07.12.1984 № 8073-Х, додаток до № 51, ст.1122.

- встановлюючи обмеження у доступі до персональної інформації слід на законодавчому рівні виходити з класифікаційного розподілення такої інформації на загальну персональну і вразливу персональну інформацію, що сприятиме усуненню конфлікту інтересів у процесах її поширення, доступу до неї і захисті.

7.2. Доступ до інформації на шляху розбудови інформаційного громадянського суспільства в Україні: теоретико-правове дослідження нормативного режиму.

Попри позитивні прецеденти, значної еволюції в доступі до публічної інформації в Україні поки не спостерігається. Українцям і далі відмовляють у праві знати. Особливо це стосується найбільш чутливих тем, де порушені майнові інтереси чиновників. На думку тележурналіста, автора документального фільму "Відкритий доступ" Сергія Андрушко: "Що стосується квартир, грошей, декларацій - все це залишається за високим парканом чиновників. Стіна між громадянами та чиновниками ще стоїть. А деякі депутати вносять ще додаткові законопроекти, щоб ще одну стіну побудувати і ще там поставити собаку, яка буде гавкати і відлякувати, щоб громадяни взагалі нічого не запитували про інформацію" []⁶⁹².

⁶⁹² Фарятьев П. Украинцам продолжают отказывать в доступе к публичной информации. 28.09.2013, 20:14// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://izvestia.kiev.ua/ru/news/30893>

У свою чергу журналіст Центру громадянських свобод Марія Томак зазначає, що отримати інформацію від такої структури, як наприклад, Укрзалізниця, вкрай складно. "Ми звернулися, щоб з'ясувати, чи використовується інформація - оскільки Україна повернулася до іменних квитків - є запити з боку СБУ і МВС до Укрзалізниці з проханням надати ту чи іншу персональну інформацію; яким чином вона збирається, обробляється і з якою метою. Відповіді від трьох залізниць - Донецької, Львівської та Одеської - ми не отримали взагалі. Решта відповіли, що це взагалі не відноситься до суспільно важливої інформації" [693].

Як відомо, в Україні закон "Про доступ до публічної інформації" діє з 2011 року. За законом, органи влади зобов'язані у п'ятиденний термін надати відповідь на запит громадянина щодо суспільно важливої інформації.

Актуальність проблем законодавчого регулювання доступу до публічної інформації стали й приводом для практичного аналізу справ у цій сфері здійсненого громадською організацією «Опора» у 2013 році, що оприлюднили результати вимірювання всеукраїнського Індексу публічності місцевого самоврядування. Дослідження, базоване на спеціально розробленій методології, презентує рівень відкритості, прозорості та підзвітності місцевого

⁶⁹³ Фарятьев П. Украинцам продолжают отказывать в доступе к публичной информации. 28.09.2013, 20:14// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://izvestia.kiev.ua/ru/news/30893>

самоврядування, а саме – міського голови, виконавчих органів та депутатів – трьох основних об'єктів вимірювання []⁶⁹⁴.

За словами Олександра Неберікута, координатора кампанії «Вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування», дослідження націлене на те, щоб зрозуміти, наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок основних суб'єктів місцевого самоврядування в цей процес. Загалом вимірювання охопило 11 обласних центрів України – Донецьк, Івано-Франківськ, Луганськ, Луцьк, Львів, Миколаїв, Одесу, Рівне, Черкаси, Чернігів та Ужгород. Протягом останніх чотирьох місяців у цих містах представники мережі ОПОРА та партнерських організацій надсилали запити на інформацію, ходили на прийоми до чиновників та депутатів, відвідували пленарні засідання рад, аналізували контент офіційних веб-сайтів та друкованих видань рад. Результатом такої роботи стали відповіді на оперативні питання (всього – 202), що дало змогу об'єктивно оцінити роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування та скласти рейтинг публічності муніципалітетів й, зокрема, міських голів, виконавчих органів та депутатів місцевих рад.

Відтак, у загальному рейтингу публічності місцевого самоврядування перше місце посіла Івано-Франківська міська рада

⁶⁹⁴ Яка з міських рад найпрозоріша? Результати вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opora.ua/org/news/4036-jaka-z-miskyh-rad-najprozorisha-rezultaty-vymirjuvannja-indeksu-publichnosti-miscevogo-samovrjaduvannja/01.10.2013>.

з сумарним показником у 68 % з можливих 100 %. На другому місці опинилися органи місцевого самоврядування Луцька (65 %), на третьому – Львова (61 %). Рейтинг замикають Черкаська (39 %) та Ужгородська (32 %) міські ради []⁶⁹⁵.

Останню позицію зайняли виконавчі органи Ужгородської міської ради. Найнижчим є рейтинг публічності депутатів місцевих рад. Жоден депутатський корпус не досягнув рівня 55 %. На першому місці у цьому рейтингу є депутати Луцької міської ради, а найменш публічними – міські обранці Ужгорода []⁶⁹⁶.

Окрім цього, методологія вимірювання дозволяє порівнювати результати відповідно до трьох принципів – прозорості, відкритості й підзвітності. Найнижчі рейтинги у цих порівняннях отримав параметр «підзвітність депутатів міських рад» – жодна рада не пододала бар'єр вище 53 %. Єдиний параметр, лідер рейтингу, у якому перетнув позначку у 90 % – це «відкритість виконавчих органів». Перше місце посіли виконавчі органи Івано-Франківської міської ради (92 %) []⁶⁹⁷. Всі ці дані

⁶⁹⁵ Яка з міських рад найпрозоріша? Результати вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opora.ua.org/news/4036-jaka-z-miskyh-rad-najprozorisha-rezultaty-vymirjuvannja-indeksu-publichnosti-miscevogo-samovrjaduvannja/01.10.2013>.

⁶⁹⁶ Яка з міських рад найпрозоріша? Результати вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opora.ua.org/news/4036-jaka-z-miskyh-rad-najprozorisha-rezultaty-vymirjuvannja-indeksu-publichnosti-miscevogo-samovrjaduvannja/01.10.2013>.

⁶⁹⁷ Яка з міських рад найпрозоріша? Результати вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opora.ua.org/news/4036-jaka-z-miskyh-rad-najprozorisha->

свідчать про те, що проблемних аспектів у сфері нормативного регулювання відносин з приводу доступу до публічної інформації в Україні ще досить багато. Певну частину з них спробуємо розкрити у цій статті.

Законопроекти Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про захист персональних даних» та Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»» були підготовлені і заплановані для другого читання на 15 грудня, але розглядалися вони на сесії ВРУ 13 січня 2011 і були ухвалені практично одностайно без поправок.

Результати цього законотворчого процесу були проаналізовані у виданні «Права людини в Україні 2009–2010» в узагальненій доповіді Харківської правозахисної групи, в розділі «Право на доступ до інформації», що була підготовлена співголовою Харківської правозахисної групи (ХПГ) Євгеном Захаровим []⁶⁹⁸.

Досліджуючи ухвалені закони аналітики ХПГ дійшли такого погляду, по-перше, усунення суттєвих недоліків ще діючого Закону «Про інформацію», а по-друге, відповідності міжнародним стандартам. При цьому для простоти будемо називати Закон «Про доступ до публічної інформації» законом про доступ.

rezultaty-vymirjuvannja-indeksu-publichnosti-miscevogo-samovjaduvannja/01.10.2013.

⁶⁹⁸ Права людини в Україні 2009–2010. VII. Узагальнена доповідь Харківської правозахисної групи. Право на доступ до інформації. / Підготовлено співголовою ХПГ Євгеном Захаровим. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1298305673>.

Законодавець ототожнив поняття «інформація про фізичну особу» і «персональні дані». Здається, це дрібниця, але вона є дуже важливою, оскільки надасть можливість зв'язати норми внутрішнього і міжнародного законодавства, рішень національних і міжнародних судів. Ще одна така дуже суттєва «дрібниця» – поява серед видів інформації за змістом (стаття 10 Закону «Про інформацію») інформації про стан довкілля (екологічної інформації). Знов-таки, ототожнення термінів «інформація про стан довкілля» та «екологічна інформація» надає можливість вважати, що конституційна норма щодо відкритості інформації про стан довкілля і норми Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які оперують поняттям екологічної інформації, кажуть про одне і те ж.

Визначення екологічної інформації в статті 16 точно відповідає Оргузькій конвенції [; ст.16]⁶⁹⁹; ця інформація не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, окрім відомостей про місце розташування військових об'єктів. Цю норму також можна тільки вітати.

До негативних рис законів можна віднести звуження кола тих, хто шукає інформацію, – вони названі запитувачами, а до позитивних рис – розширення кола тих, кого закон зобов'язує надати інформацію: розпорядників інформації.

⁶⁹⁹ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) (Конвенцію ратифіковано Законом України N 832-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 34, ст.296 (832-14) від 06.07.99.

Відповідно до статті 12 Закону про доступ запитувачі інформації – фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи.

У цьому списку відсутні засоби масової інформації (в тому числі зарубіжні), оскільки вони можуть і не мати статусу юридичної особи, і тоді не потрапляють в перелік запитувачів. Зазначимо також, що до кола суб'єктів інформаційних відносин (стаття 4 Закону про інформацію) об'єднання громадян без статусу юридичної особи не потрапили, і цю неузгодженість двох законів необхідно усунути. Немає також у переліку суб'єктів держави в цілому, інших держав та міжнародних організацій, які є суб'єктами інформаційних відносин у чинному Законі «Про інформацію». Наприклад, ООН, Рада Європи, ЕС та ОБСЄ згідно з чинним законом можуть запитувати інформацію в Україні, а згідно з новими законами – не можуть.

Розпорядниками інформації згідно зі статтею 13 Закону про доступ визнаються суб'єкти владних повноважень; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів); особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків); суб'єкти господарювання, що займають домінуюче становище на ринку або

наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них). Порівняно з чинним Законом про інформацію, де адресатами інформаційних запитів можуть бути тільки органи законодавчої, судової та виконавчої влади, це потенційно суттєве покращення доступу до інформації.

Із набранням цим законом чинності матеріали оцінки впливу на довкілля, звіти по інвентаризації викидів забруднювальних речовин, результати моніторингу впливу діяльності на довкілля та будь-яка інша екологічна інформація, яка створюється суб'єктами господарювання, стануть публічною інформацією, і відповідно відкритою для громадськості.

З точки зору забезпечення доступу до екологічної інформації ці закони – величезний крок уперед.»

А ось формулювання права на інформацію та його обмежень (статті 5, 6 Закону «Про інформацію», стаття 6 Закону про доступ) не відповідають міжнародним стандартам і, зокрема, статті 10 Європейської конвенції. Згідно з частиною першою статті 10 «Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів». Ніде в нових законах ви не знайдете згадки про здійснення права на інформацію незалежно від державних кордонів, хоча в епоху Інтернету це є аксіомою. Далі, відповідно до ч.2 статті 5 Закону «Про інформацію» «реалізація

права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб».

Цю норму виконати неможливо: реалізація права на інформацію, як правило, порушує чийсь інтереси. Фактично це положення загрожує здійсненню права на інформацію і надає можливість чиновнику при бажанні відмовити в задоволенні більшості інформаційних запитів.

Друга частина статті 10 проголошує: «Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду». Порівняйте з ч.2 статті 6 Закону «Про інформацію»: в ньому, по-перше, обмежується само право на інформацію, а не його здійснення, а по-друге, відсутня презумпція для обмеження бути необхідним в демократичному суспільстві. Виникає питання: хто заважав законодавцю просто повторити в законі положення статті 10

Норми статті 10 Конвенції необхідно було закріпити в новій редакції Закону «Про інформацію», оскільки рішення Європейського суду є джерелом права у національній правовій системі згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [; ст.10]⁷⁰⁰.

Важливим питанням є реалізація трискладового тесту, за допомогою якого зважується шкода від розкриття суспільно важливої інформації, яка завдається легітимній меті, і шкода від втаємничення цієї інформації. В ч.2 статті 6 Закону про доступ цей тест прописаний цілком коректно. А ось в Законі «Про інформацію» [; ст. 29 та ч.3 ст. 30]⁷⁰¹ – ні. Якщо розуміти ч.3 статті 30 буквально, то будь-яку суспільно необхідну інформацію з обмеженим доступом можна розголошувати незалежно від шкоди, яка буде при цьому нанесена. Ще одна неузгодженість двох нових законів. До того ж, визначення суспільно необхідної інформації у ч.2 статті 29 («Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі

⁷⁰⁰ Про внесення змін до Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), від 15.03.2011, N 39, ст.391 3135-17.

⁷⁰¹ Про інформацію. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 48, ст.650 від 02.10.1992 № 2657-XII

екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо») є надто вузьким.

До інформації з обмеженим доступом віднесені конфіденційна, таємна та службова інформація. Безперечним позитивом нових законів є усунення суперечливої конструкції «конфіденційна інформація, що є власністю держави» чинного Закону про інформацію, і введення замість неї категорії службової інформації із вказівкою, які саме види інформації можуть належати до службової (ч.1 статті 9 Закону про доступ). Тепер документам, які містять службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування» (ДСК), а переліки відомостей, що становлять службову інформацію, не можуть бути обмежені в доступі (ч.3 статті 9). Це означає, що органи державної влади, які закрили перелік відомостей із грифом ДСК, поставивши на нього гриф ДСК, повинні розкрити і оприлюднити ці переліки (а це Кабінет міністрів України та інші органи. Норми Закону про доступ щодо службової інформації запрацюють, коли буде ухвалений новий закон про неї. Бажано його підготувати і ухвалити якомога скоріше. А поки що всі органи влади, самоврядування, відомства тощо повинні переглянути складені раніше переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, відповідно до статті 9 Закону про доступ і розкрити частину документів із грифом ДСК. Ситуація, коли кількість позицій у переліках, складених обласними державними адміністраціями коливається від 18 (Івано-

Франківська, Київська ОДА) до 136 (Кіровоградська ОДА) є абсолютно неприйнятною.

Ч. 7 статті 6 Закону про доступ проголошує, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо ж в документі міститься інформація з обмеженим доступом, то для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений. Цей відомий принцип свободи інформації давно вже мав бути реалізований в Україні. Проте нечіткі формулювання закону можуть звести нанівець цю норму. Так, ч. 3 ст. 9 передбачає, що документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф ДСК, а це вже означає, неможливість надати хоча б частину інформації із цього документу. Що заважало законодавцю поставити застереження, що доступ до документів з обмеженим доступом надається відповідно до ч.2 статті 6 цього Закону?

Крім того, для можливості застосування ч.7 статті 6 Закону про доступ необхідно було скасувати в «Прикінцевих положеннях» зміни до Закону про пресу, прийняті Верховною Радою 11 травня 2004 року. Нагадаємо, ч.1 статті 2 цього Закону «Свобода діяльності друкованих ЗМІ» проголошувала «право кожного громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію за допомогою друкованих ЗМІ». Аналогічно було звужене головне право журналіста – на інформацію: тепер журналіст має «право на вільне одержання,

використання, поширення (публікацію) та зберігання відкритої за режимом доступу інформації» (п.1 ч.2 статті 26 Закону про пресу).

Оце обмеження – можливість працювати тільки з інформацією, яка є відкритою за режимом доступу, – що було введене в травні 2004 року, має бути скасоване. Проте, на жаль, відповідна норма в Прикінцевих положеннях Закону про доступ відсутня.

У статті 3 Закону «Про інформацію» одним з основних напрямів державної інформаційної політики назване «забезпечення інформаційної безпеки України». Водночас інформаційна безпека не визначена, хоча базовий інформаційний закон мав би містити дефініцію цього важливого поняття, яке використовується в Конституції.

Слід зауважити також, що існуюча в чинному Законі «Про інформацію» норма про заборону цензури, як прямої, так і опосередкованої, суттєво зіпсована в новій редакції Закону. Зокрема, друга частина статті 24 Закону в новій редакції проголошує, що заборона цензури «не поширюється на випадки, коли попереднє узгодження інформації здійснюється на підставі закону» [, ст.24]⁷⁰².

Сьогодні таких законів не існує, але ця міна сповільненої дії може спрацювати в майбутньому. Особливо, якщо взяти до уваги прийняття за основу 22 грудня 2010 року проекту Концепції державної інформаційної політики, одним із пріоритетних завдань

⁷⁰² Про інформацію. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 48, ст.650 від 02.10.1992 № 2657-XII

якої є «забезпечення інформаційного суверенітету України». Це поняття не має юридичного смислу, відповідну статтю із старої редакції Закону про інформацію виключили, але воно знову стало актуальним.

У Законі про доступ ретельно вписані обов'язки розпорядників щодо оприлюднення інформації, визначення структурних підрозділів або відповідальних із питань запитів на інформацію, процедура розгляду запитів.

Для надання відповіді на запит надається лише 5 робочих днів, а не місяць, як було раніше. Більше того, закон встановлює види інформації щодо якої відповідь повинна надаватися іще швидше – протягом 48 годин. Це інформація, необхідна для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян. Проте згідно з ч. 4 статті 20 Закону про доступ строк розгляду запиту може бути продовжений до 20 робочих днів, якщо запит стосується великого обсягу інформації або вимагає пошуку її серед значної кількості даних. Знаючи практику відповідей на запити сьогодні, можна сміливо прогнозувати, що відповіді на запити будуть надходити в кращому разі протягом 20 робочих днів, а не 5.

Не кращим чином реалізований відомий принцип свободи інформації щодо захисту інформаторів, які розкривають інформацію про зловживання – так званих «свистунів» (англ.

whistleblower). Стаття 11 Закону про доступ проголошує, що «Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обгрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю». Це фактично означає, що на посадову особу, яка розголосила інформацію, покладається тягар доведення доказів правопорушення або істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю.

На жаль, із Закону про доступ були видалені статті, які деталізували процедуру оскарження до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини дій щодо незаконної відмови у наданні інформації. Стверджують, що це немовби зроблено на вимогу самого Уповноваженого. Таким чином, на жаль, парламентський контроль за здійсненням права на інформацію, який реалізований в усіх європейських законах про свободу інформації, в українському законі відсутній.

Необхідна зміна усіх трьох законів – про інформацію, допуск і захист – з метою їх узгодження і досягнення відповідності міжнародним договорам із прав людини, учасником яких є Україна. Нові закони запрацюють, якщо громадськість та журналісти будуть активними в пошуку та поширенні інформації.

Вбачається доцільним:

- внести зміни до Законів «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних» з метою їх узгодження та досягнення відповідності міжнародним договорам із прав людини, учасником яких є Україна;

- розкрити усі нормативно-правові акти з грифом «опублікуванню не підлягає» та проаналізувати документи з грифом ДСК щодо обґрунтованості їх засекречування;

- переглянути норми ст.15 Закону України «Про державну таємницю» і передбачити засекречування лише фрагментів, що містять державну таємницю, а не документів у цілому;

- проаналізувати «Звід відомостей, що становлять державну таємницю» із точки зору обґрунтованості засекречення інформації, користуючись трискладовим тестом на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси» та статтею 6 Закону «Про доступ до публічної інформації»;

- зареєструвати усі нормативно-правові акти прокуратури в Міністерстві юстиції України. Створити відкритий реєстр усіх нормативних актів прокуратури та відкриту базу даних нормативних актів, що стосуються прав та обов'язків громадян;

- створити умови для ознайомлення членів територіальних громад із усіма рішеннями органів місцевого самоврядування (в залежності від умов найбільш ефективним способом). Там, де це можливо, створити веб-сайти органів місцевого самоврядування із обов'язковим розміщенням повного реєстру та текстів усіх

ухвалених рішень. Забезпечити опублікування і доступ у відкритому режимі до всіх рішень місцевих адміністрацій (на рівні областей та міст Києва і Севастополя);

- враховуючи практику Європейського суду з прав людини і принципи законодавства щодо свободи інформації, розробити навчальний курс і провести навчання суддів місцевих і апеляційних судів усіх 27 регіонів України та державних службовців, які працюють у прес-службах та відділах із зв'язків з громадськістю в органах державної влади та місцевого самоврядування, щодо нових інформаційних законів, міжнародних стандартів доступу до інформації та практики їх застосування в Україні. Здійснити навчальні програми для державних службовців про положення Організації Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля;

- представникам ЗМІ, правозахисних та інших громадських організацій дослідити ефективність активного та пасивного доступу до інформації на центральному і місцевому рівнях та активніше оскаржувати в судовому порядку бездіяльність посадовців щодо надання інформації й відмови в наданні інформації.

ВИСНОВКИ

Узагальнення результатів дослідження дає можливість зробити низку висновків і пропозицій, що мають відповідне теоретичне й практичне значення.

1. Ідея незалежності триєдино розгортається за схемою „суверенітет держави” – „суверенітет народу” – „суверенітет нації”. Ці три уособлення суверенітету, разом з тим, в сучасних умовах розвиваються синхронно, взаємообумовлюючи та взаємостримуючи одне одного у формуванні поняття незалежності.

2. Поняття „суверенітет” слід застосовувати саме в цьому контексті, тобто як характеристику верховної влади держави, народу чи нації. Його використання в іншому сенсі (наприклад, в літературі досить часто згадується про суверенітет особи, економічний, фінансовий, законодавчий суверенітет тощо) фактично призводить до його девальвації. Він позбавляється своєї визначеності, чіткості, у зв'язку з чим втрачає свою політико-правову цінність. Юридична наука має інші загальновизнані терміни для визначення вказаних вище феноменів. Наприклад, замість суверенітету особи слід говорити про її права та свободи, замість суверенності адміністративно-територіальних одиниць мова повинна йти про місцеве самоврядування тощо. Категорія ж „суверенітет” має пов'язуватись виключно з державою, її незалежністю, з народом та нацією, вживатись в якості визначальної характеристики саме цих суб'єктів.

3. Суверенітет держави є генетично першим у вказаній тріаді. Ідея суверенітету народу виникла як антитеза абсолютній владі монарха. В її основі – протиставлення правителя та підвладних. Ідея суверенітету нації є соціально-примірювальною, вона об'єднує можновладців та народ в єдине ціле, що сприяє більш повному уявленню про сучасну незалежну державність. В сучасних умовах суверенітет держави є вторинним, похідним від суверенітету народу (нації).

4. Від суверенітету нації як політичного утворення, що об'єднує представників всіх національностей, котрі проживають на відповідній території та утворюють єдиний організм, слід відрізнити поняття „національний суверенітет”, яке окреслює рівень самостійності певної національності у збереженні власної ідентичності.

5. Історичні умови виникнення ідеї державного суверенітету наклали свій відбиток на його сприйняття як явища абсолютного, нічим не обмеженого. Проте, з часом відбувається поступова юридизація суверенітету. Держава, яка набуває ознак і властивостей юридичної особи, характеризується не лише наявністю владних повноважень, але й обов'язками та відповідальністю у відповідності з національним законодавством та міжнародним правом. Але від цього суверенітет держави не зникає та не обмежується, а набуває більш об'ємної, правової форми та юридичного змісту.

6. Суверенітет держави не слід розглядати як невід’ємну ознаку держави, оскільки історично держава виникла не як суверенна. Державний суверенітет – це історично обумовлена політико-юридична властивість сучасної держави, що відображає її верховенство і рівень її самостійності у вирішенні внутрішніх питань та у взаємовідносинах з іншими державами і міжнародними організаціями (корпораціями). Під сучасною державою тут розуміється той тип держави, що утворився внаслідок Вестфальської угоди у XVII столітті та (з деякими модифікаціями) зберігається до наших часів.

7. Форма правління; - ступінь децентралізації та деконцентрації державної влади; - форма державного устрою; - принцип верховенства права; - розвиток міжнародного права; - утвердження міжнародних стандартів прав людини; - поглиблення загальносвітових процесів глобалізації розглядаються як основні чинники, що спричиняють зміну розуміння та практичної реалізації концепції державного суверенітету в сучасному світі.

8. Прогнозується, що глобалізація сучасного світу призведе до суттєвих змін політичної карти планети, але не усуне державу від виконання дуже важливих функцій. Держава і надалі залишатиметься основним суб’єктом глобальної та внутрішньої політики, а державний суверенітет збереже своє значення в нових історичних умовах.

9. Суверенітет – це не саме право, а певна властивість держави, народу чи нації, яка є умовою, підставою

виникнення відповідних прав. Існує безпосередній зв'язок між юридичною категорією „правосуб'єктність”, під якою розуміється здатність бути суб'єктом права, та політико-правовою категорією „суверенність”. Стосовно таких специфічних суб'єктів права, як народ, нація та держава можна сказати, що уособленням їхньої правосуб'єктності є саме суверенітет.

10. З попереднього положення слід зробити висновок про невідчужуваність суверенітету. Передати, делегувати можна права, а не саму здатність їх мати чи реалізовувати. Тому, наприклад, насильницький захват певної держави або введення певних обмежень відносно неї не позбавляє її суверенітету (в сенсі її правосуб'єктності). Міжнародне право повинно мати відповідні механізми, котрі забезпечують відновлення суверенних прав, що обумовлені правосуб'єктністю держави.

11. Необхідно розрізнити такі поняття, як „суб'єктивне право” та „суверенне право”. Ці поняття є дуже близькими за змістом, але, разом з тим, вони є цілком самостійними категоріями. Суб'єктивне право – це певна юридично закріплена та гарантована можливість поведінки, що належить тій чи іншій особі. Суб'єктивні права мають всі суб'єкти права. Одне й те ж саме суб'єктивне право може належати одночасно багатьом суб'єктам. Суверенне право – це право верховне, виключне, що належить відповідному суб'єкту і не належить нікому іншому. В окремих випадках суверенні права можуть делегуватися іншим суб'єктам, але їх носій зберігає стосовно них верховенство.

12. Суверенними правами народу є: право визначати і змінювати конституційний лад, право на законні форми протесту, право змінювати територію власної держави, право на володіння, користування і розпорядження національним багатством, право формування складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

13. Для реального гарантування права народу визначати і змінювати конституційний лад необхідно, щоб Конституція та деякі інші конституційні закони (наприклад, закони про вибори народних депутатів та президента) перед їх підписанням Президентом України виносились на всенародне обговорення, оскільки народ самостійно повинен визначати базові підвалини свого політико-правового існування.

14. Суверенними правами нації є право нації на самовизначення та право на збереження та розвиток національної мови. Ці права є базовими, на основі яких розвиваються інші права. Перше право відображає рівень самостійності нації, її потенційну та фактичну суб'єктність, яку вона може реалізувати як шляхом створення суверенної держави, так і у формі регіональної або культурно-національної автономії. Саме в тому, яким чином намагається реалізувати нація це право, яке місце в цьому процесі займають права і свободи людини, проявляється рівень її політичної і правової зрілості. Друге право визначає національну самобутність та є основою національної культури, уособленням національного менталітету. Визначення статусу національної мови

є також досить важливим політичним питанням, оскільки воно тягне за собою безліч проблем (мова законодавства та діловодства, доступність освіти, реалізація права на отримання достовірної інформації про події та процеси, що відбуваються в державі та світі, відчуття захищеності і причетності окремих націй до державотворення тощо)

15. До суверенних прав держави слід віднести: право законотворчості, право визначати правовий статус особи, право збору податків, право формування державного бюджету, право державної власності, право на зовнішньоекономічну діяльність, право застосування примусу, право забезпечення національної безпеки, право формування і розвитку загальнодержавної ідеології, право на інформацію.

16. Категорія транспарентність, як інформаційна відкритість має визначатись шляхом порівняння та співвідношення між собою трьох інших категорій – «інформація», «свобода інформації» та «громадянське суспільство». Інформація, як ціннісна категорія повинна бути доступною та відомою, якщо йдеться про існування громадянського суспільства у державі. Крім того, члени громадянського суспільства повинні мати можливість не тільки вільно отримувати цю інформацію, але й доводити її зміст іншим. Таким чином, складається ситуація, коли соціально цінна інформація повинна бути доступною для кожного члена суспільства, а також повинна вільно поширюватись. Усе це досягається шляхом проголошення, реального забезпечення та

захисту державою права на інформацію а також як результат досягнення свободи інформації. Свобода інформації, як складова громадянського суспільства включає у себе право на інформацію, право на доступ до інформації, транспарентність влади та забезпечення свободи слова.

17. Інформаційну відкритість (транспарентність) органів державної влади слід розуміти як одне з вихідних положень (основ) громадянського суспільства, тобто, як правовий принцип. Принцип інформаційної відкритості передбачає прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства (ІГС) до офіційної інформації, а з боку органів влади - надання достовірної інформації громадськості для ефективної взаємодії; активний діалог з ІГС щодо завдань і обов'язків органів влади, а також рішень, які приймаються ними; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування та інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості; надання об'єктивної інформації з уточненням у разі необхідності про її конфіденційність і гарантуючи конфіденційність інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони; популяризація і підтримка через засоби масової інформації політики взаємної співпраці.

18. Реалізація принципу інформаційної відкритості забезпечує участь громадян у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації. Іншими словами, відповідні інститути громадянського суспільства мають сприйматись не як пасивні

суб'єкти політики й управлінських рішень, а як безпосередні, активні і зацікавлені сторони, що мають право брати широку участь у процесі вироблення, прийняття та реалізації таких рішень на всіх його етапах – від початкових стадій обговорення доцільності їх прийняття до остаточного прийняття та реалізації.

19. Під свободою інформації слід розуміти реальне право особи збирати, одержувати, зберігати, обробляти, розповсюджувати та поширювати інформацію, яке проголошується та реально забезпечується державою й реалізується кожною людиною (це право реалізується із виключенням можливості державного втручання у вільний обіг інформації, якщо таке втручання прямо не передбачено законами України та іншими нормативними актами у цій сфері).

20. Інформаційна відкритість має дуже велике значення для функціонування сучасного громадянського суспільства. Досягнення свободи інформації за допомогою транспарентності є своєрідним об'єднуючим елементом, який примушує всі інші інститути громадянського суспільства триматися у відповідній структурі та підтримувати необхідні зв'язки для спільного існування. Громадяни мають змогу вільно обмінюватися будь-якою інформацією (звісно, якщо це не підпадає під законні заборони), що фактично є забезпеченням їх конституційного права на інформацію. Таким чином, громадяни отримують можливість будувати власні стосунки між собою та контролювати надання та забезпечення державою

своїх прав, в чому і проявляється сутність громадянського суспільства.

21. Орган державної влади будь-якого рівня повинен забезпечити принципову можливість функціональної взаємодії з кожним громадянином, з кожною суспільною організацією і з кожним юридичним утворенням, тобто, принципово забезпечити функціональну взаємодію з кожним. Сучасні інформаційні технології дозволяють реалізовувати таку взаємодію достатньо легко (технологічно легко). Як можливість реалізації і такої взаємодії виступає реалізація моделі «електронного уряду».

22. Електронне урядування – це такий режим функціонування органу державної влади, коли всі бізнес-процеси підтримуються відповідними комп'ютерними інформаційними технологіями. Електронний уряд як інструментарій, дійсно, допомагає реалізувати відкритість, але вже у розумінні підвищення ефективності діяльності цього уряду.

23. Відкритість державної влади визначається трьома основними чинниками: 1) якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно якого функціонує державний апарат; 2) існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади; 3) існуючий у суспільстві, і зокрема в державному апараті, рівень політичної культури. В Україні вже сформовано доволі розгалужену законодавчу базу щодо забезпечення відкритості. І проблема, насамперед, полягає у відображенні положень цих нормативно-

правових актів у масовій свідомості як громадян, так і державних службовців.

24. ЗМІ – важливий інструмент забезпечення відкритості влади. Мас-медіа як посередник між державою та суспільством здійснюють суттєвий вплив на ефективність комунікації держава-суспільство. Від якості функціонування системи ЗМІ значним чином залежить реальний рівень відкритості державних інститутів, тому одночасно з поширенням можливостей доступу журналістів до інформації, необхідно формувати механізми контролю громадськості за діяльністю ЗМІ, дотриманням ними ролі медіатора (а не маніпулятора), посередника між суспільством та владою.

25. Забезпечення інформаційної відкритості державної влади є двостороннім процесом. З одного боку, її запорукою є існування суспільного запиту на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних органів, активна позиція громадянського суспільства щодо державної влади. З іншого боку, рівень відкритості визначається реальною діяльністю конкретних органів державної влади з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу, одним з чинників чого є бажання влади легітимізувати себе.

26. Протягом вісімнадцяти років незалежності було покладено чимало зусиль на формування відповідної нормативно-правової та прецедентної бази, які дозволяють регулювати інформаційні відносини в Україні. Сфера, яку охоплюють акти законодавства України, є достатньо широкою та включає у себе

фактично всі елементи сучасної свободи інформації: доступ до інформації, свобода слова, право на інформацію тощо. Система законодавства у сфері свободи інформації складається з міжнародних договорів України, ратифікованих парламентом, законодавчих актів, підзаконних актів, але відповідна нормативна база потребує певної модернізації, що пов'язується як із підвищенням міжнародних стандартів у галузі забезпечення свободи інформації, так і з розвитком сучасних інформаційних технологій, що створюють нові відносини, що потребують вчасного регулювання.

27. В Україні є потреба створення та введення в дію Інформаційного кодексу, який повинен містити положення, що забезпечували б захист та розвиток свободи інформації відповідно до існуючих міжнародних стандартів та практики вирішення спорів.

Цей документ покликаний виконати низку завдань:

1) подолати надлишок нескоординованих нормативних актів в інформаційній сфері, які не дають можливості вільно (хоча б на початковому рівні) орієнтуватися у системі інформаційного законодавства людині, яка, наприклад, не є фахівцем у цій сфері;

2) сформувати чітку структуру інформаційних відносин, з урахуванням сучасних міжнародних стандартів:

а) сформувати основи інформаційних відносин шляхом розробки визначень та чіткого відображення основних категорій

(свобода інформації, право на інформацію, право доступу до інформації, свобода слова тощо);

б) встановити правовий статус суб'єктів інформаційних відносин – перелік осіб, що можуть брати участь у інформаційних відносинах; визначення прав та обов'язків кожної з груп осіб;

в) удосконалити правовий статус об'єктів інформаційних відносин – перелік та визначення видів інформації, що перебувають у інформаційному обігу; особливу увагу слід звернути на визначення понять державної таємниці та конфіденційної інформації, передбачити випадки, коли дозволяється їх надання чи розголошення;

г) визначити процесуальні основи інформаційних відносин – встановлення порядку та строків отримання інформації у разі звернення осіб, а також процесуальна регламентація інших дій, що направлені на отримання офіційної інформації;

д) укріпити правовий статус ЗМІ шляхом удосконалення захисних механізмів у відносинах з органами влади та посадовцями;

е) законодавчо підкріпити статус розповсюдження інформації з використанням електронних технологій та Інтернет сприяння визнанню такого розповсюдження зі статусом засобу масової інформації;

є) здійснити подальший розвиток розгалужених форм відповідальності за порушення інформаційного законодавства – встановлення розміру, порядку та строки притягнення до

відповідальності осіб, винних у порушенні інформаційного законодавства України.

28. Необхідно внести до Інформаційного кодексу наступні положення:

- доповнити категорію «права на інформацію», що міститься у чинному законодавстві України, елементом у вигляді можливості кожного «одержувати» інформацію та загальної умови для всіх компонентів права на інформацію щодо необмеженості в територіальному розумінні – «незалежно від кордонів»;

- встановити принцип, згідно з яким, якщо до певної частини, вміщеної в офіційному документі, інформації застосовується обмеження, то орган державної влади повинен, попри все, надати всю іншу інформацію, що міститься у документі;

- сформулювати норму про звільнення за розголошення відомчої інформації, втаємничення якої може призвести до негативних наслідків для суспільства та держави;

- визначити особливий статус інформації про особу, яка висувається на виборчу посаду: встановлення більш великого об'єму інформації, що може розкривати інформацію про таку фізичну особу, включаючи інформацію про її доходи та витрати членів її родини;

- встановити комплекс норм, пов'язаних із розвитком технології Інтернет: обов'язковість розміщення та своєчасного оновлення інформації на офіційних веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування із встановленням

відповідальності за порушення; встановлення інституту електронного запиту про інформацію, що перебуває в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Втілення у життя вищезазначених пропозицій має підвищити рівень інформаційної відкритості (транспарентності) влади і, як результат, розвитку та захищеності інституту свободи інформації в Україні, що обов'язково позначиться на рівні незалежності та розвитку громадянського суспільства, всіх його інститутів у нашій державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Amoore L. e. a. Overturning “Globalization” //New Political Economy. – 1997. – No.2. – P.179.
2. Cobben A. The Nation-State and National Self-determination. – N.Y., 1970. – 170p.
3. Conditions of World Order. Ed. By S. Hoffman. – Boston, 1968. – 74p.
4. Deutch R. The Analysis of International Relations. – N.Y., 1968. – 340p.
5. Friedman W. Legal Theory. – London, 1967. – 617p.
6. Glynn P. The age of Balkanization //Commentary. Vol. 96. – 1993. - №1. - P.21.
7. Golay J. The Founding of the Federal Republic of Germany. – Chicago: University of Chicago Press, 1958. – 212p.
8. Haas E. The Uniting Europe: Political, Social, and Economic Forces. – Stanford CA: Stanford University Press, 1968. – 370p.
9. Held D. e. a. Global Transformations. Politics, Economics and Culture. – Cambridge, 2000. – 37p.
10. Kegley Ch. and Wittkopf E. World Politics. Trend and Transition. – N.Y., 1999. – 274p.
11. Kelsen H. The Law of United Nations. – London, 1952. – 96p.
12. Klafkovski A. Prawo międzynarodowe publiczne. Warszawa, 1964. — 128p.
13. Krasner S. Sovereignty //Foreign Policy. — 2001. — February. — P. 48.
14. Layne Ch. Rethinking American Grand Strategy. Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century? //World Policy Journal. – Summer 1998. – P.12.
15. Mancini P. Della nazionalita come fondamento del diritto delle genti. – Torino, 1851. – 64p.
16. Maynes Ch. W. America’s Fading Commitments //World Policy Journal. Summer 1999. – P.18.
17. Mill J.S. On Liberty. – Chicago: Gateway Edition, 1958. – 54p.
18. Ohmae K. The Borderless World. – L., 1990. – 112p.
19. Peres de Couelyar. A new conception of state influence //World Policy Journal. – Summer 1999. – P.1.

20. Reinecke W. Global Public Policy //Foreign Affairs. November-December 1997. – P.137.
21. Rieff D. A New Age of Liberal Imperialism? //World Policy Journal. – Summer 1999. – P.3.
22. Rieff D. A Second American Century? The Paradoxes of Power //World Policy Journal. Winter 1999/2000. – P.11.
23. Rosenau J. Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World. – Cambridge, 1997. – 192p.
24. Sandel M. Democracy's Discontent. – Cambridge, 1996. – 94p.
25. Sassen S. Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization. - N.Y., 1996. — 116p.
26. Willoughby. The fundamental concepts of public law. 1924. — 143p.
27. Абдудьдін Бассам Саїд. Глобалізація і проблема відсталості у постбіполярному світі. - Автореф. дис. ... канд.. політ. наук. – К., 2001. – 18с.
28. Агабеков Г. Суверенітет права//Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 991.
29. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року. //Збірник нормативних актів з конституційного права України. вип..1. – Х., 1997. – С 64.
30. Александренко Г.В. Буржуазный федерализм. (Критич. анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма). – Киев, Изд-во Акад. наук УССР, 1962. – 355с.
31. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. (Курс лекций). Учеб. пособие. Вып.2. – Свердловск, 1964. – 226с.
32. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., Статут, 1999.
33. Аржанов М.А. Государство и право в их соотношении. – М., Изд-во Акад. наук СССР, 1960. – 287с.
34. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. – М. Изд-во „БЕК”, 1998. – 516с..
35. Беліцер Н. В. Сучасні уявлення про право націй на самовизначення у контексті політичного майбутнього посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи //Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень

- Українсько-американського Бюро захисту прав людини: Вип. 10. — Київ-Харків, 1994. - С. 41.
36. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования. — М., 1999. - 956с.
 37. Берлін І. Чотири есе про свободу. — К.: Основи, 1994. — 272с.
 38. Блавацкий С. Дилемма глобализации и государственного суверенитета //Зеркало недели. — 2002. - №1 (12 января). — С.4.
 39. Боден Ж. Шесть трактатов о республике //История политических и правовых учений. — М., 1995. — С. 180.
 40. Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, Башкнигоиздат. 1972. — 160с.
 41. Бромлей Ю.В., Подольный Р.Г. Человечество — это народы. — М.: Мысль, 1990. — 391,[1]с.
 42. Быховский Б.Э. Шопенгауэр. — М.: Мысль, 1975. — 206с.
 43. Власть. Очерки современной политической философии Запада. /Отв. ред. В.В. Мшвениерадзе; АН СССР, Ин-т философии. — М.: Наука, 1989. — 326с.
 44. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года //Права человека. Основные международные документы. — М.: Международные отношения, 1989. — С. 134-142.
 45. Гапотій В.Д. До питання про інтерпретаційно-правові проблеми мовного суверенітету України //Вісник Запорізького юридичного інституту. — № 4, 2006 р. С 14–22.
 46. Гапотій В.Д. Засоби масової інформації: співвідношення з гілками державної влади в Україні як складова внутрішнього суверенітету //Вісник Запорізького юридичного інституту. — № 3, 2007 р., С 3–11.
 47. Гапотій В.Д. Особливості сучасного розуміння інформаційного суверенітету держави //Вісник Запорізького юридичного інституту. — № 4, 2007 р. — С. 11–17.
 48. Гегель Г.В.Ф. Философия права. — М.: Мысль, 1990. — 524с.
 49. Гердер И.Г. Идеи к философии истории человечества./Пер. и примеч. А.В. Михайлова; [АН СССР] — М.: Наука, 1977. — 703с.
 50. Гитлер А. Моя борьба. — Ашхабад, 1992. — С. 325.
 51. Гладышев В. Испанский опыт решения национального вопроса //Россия XXI. — 1993. - №9-10. — С. 57-58.

52. Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Предисл. и ред. А. Ческиса [М.], Соцэкгиз, „Образцовая” тип., 1936. – 503с.
53. Градовский А.Д. Национальный вопрос в истории и литературе /Изд. Д.Е. Кожанчикова. – СПб.: Тип. и лит. А.Траншеля, 1873. – VI, 309с.
54. Гроций, Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. – М.: Ладомир, 1994. – 868с.
55. Гусейнов Латиф Гусейн огли. Відповідальність держав за порушення міжнародних зобов'язань у галузі прав людини. - Автореф. дис. ... доктор юрид. наук. – К., 2000. – 26с.
56. Данилів В.Ю. Солідарність і солідаризм. – К.: Видавничий дім „КМ Academia”, 2000. – 150с.
57. Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета, принятая 21.12.1965 Резолюцией 2131 (XX) на 20-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. //Организация объединенных наций: Сб. документов. – М., 1981. – С. 451-454.
58. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года //Действующее международное право. Т. 1.- М.: Московский независимый институт международного права, 1996. - С. 65 – 73.
59. Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств-участников Содружества Независимых Государств (Москва, 15 апреля 1994 года) //Действующее международное право: В 3-х томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том1. – М., 1999. – С. 196-197.
60. Декларация принципов, регулирующих отношения между государствами-членами СВМДА (Алма-Ата, 14 сентября 1999 года) //Дипломатический вестник. - 1999. - №11. - С. 8 – 12.
61. Декларация прав національностей від 1 листопада 1991 року. //Збірник нормативних актів з конституційного права України. вип..1. – Х., 1997. – С. 139-141.

62. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. //Збірник нормативних актів з конституційного права України. вип..1. – X., 1997. – С. 64.
63. Демократизация советского общества и государственно-правовые аспекты национальных отношений в СССР (Круглый стол) //Советское государство и право. – 1989. - №2. – С. 18-33.
64. Договір про Союз Суверенних Держав від 23 липня 1991 року //Голос України. – 1991. - №159 (17 серпня).
65. Дюги. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. Лекции, чит. вь 1908г...Пер. Я.Яценко. Съ пред...А.С.Плексьева. – М., изд. Н.А.Клочкова, 1909. – 148с.
66. Евгеньев В.В. Правосубъектность, суверенитет и невмешательство //Советское государство и право. – 1955. - №2. – С. 75-84.
67. Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 752с.
68. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. – М.: Юристь, 2002. – 365с.
69. Загальна теорія держави і права /За редакцією В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320с.
70. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 года) //Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. – М., 1977. – С. 544-589.
71. Закон України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 538/97-ВР.
72. Закон України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 538/97-ВР.
73. Закон України “Про телебачення і радіомовлення” //Відомості Верховної Ради України (ВВР) 1994, N 10, ст.43.
74. Закон України „Про виключну (морську) економічну зону України” //Відомості Верховної Ради. — 1995. — № 21. — Ст. 152.

75. Закон України „Про громадянство України” //Офіційний вісник України. – 2001. - №9. – Ст.342.
76. Закон України „Про державну таємницю” //Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №16. – Ст.93.
77. Закон України „Про зовнішньоекономічну діяльність” //Відомості Верховної Ради. – 1991. - №29. - Ст. 377.
78. Закон України „Про інформацію” //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 48, ст. 650. №2657-XII.
79. Закон України „Про національні меншини в Україні” //Відомості Верховної Ради. – 1992. - №36. - Ст.529.
80. Закон України „Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року //Відомості Верховної Ради. – 1999. - № 31. - Ст.254.
81. Закон України «Про видавничу справу» //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 32, ст.206.
82. Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» //Відомості Верховної Ради України (ВВР) 1993, N 1, ст.1.
83. Закон України «Про основи національної безпеки України». //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. - № 6 (19. 06. 2003 р.) - N 964-IV.
84. Закон України «Про основи національної безпеки України». //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. - № 6 (19. 06. 2003 р.) - N 964-IV.
85. Закон України «Про рекламу» //Відомості Верховної Ради України (ВВР) 1996, N 39, ст. 181.
86. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» //Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 20. — Ст. 99.
87. Захаров Є. Свобода доступу до урядової інформації //Свобода висловлювань і приватність (Харківська правозахисна група), 2001. - №1. – С.14-18.
88. Иноземцев В.Л. Пределы «догоняющего развития». – М., 2000. – С. 63-66.
89. Исаев И.А. Метафизика власти и закона: У истоков политико-правового сознания. – М.: Юрист, 1998. – 256с.

90. Каныгин Ю.М. Основы когнитивного обществоведения. – К., 1993. – С. 163.
91. Карева Ю.В. Гражданско-правовой статус публичных образований //Юрист. – 2003. - №5. – С. 20-29.
92. Касьян Н.Ф. Консенсус в современных международных отношениях: международно-правовые вопросы. – М.: Междунар. отношения, 1983. – 118с.
93. Кессиди Ф.Х. Глобализация и культурная идентичность //Вопросы философии. – 2003. - №1. – С. 76-79.
94. Кистяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое //Вопросы философии. – 1990. - №6. – С. 141-159.
95. Кленнер Г. От права природы к природе права. – М.: Изд-во Прогресс, 1988. – 320с.
96. Ковальова О.О. Стратегії євроінтеграції: як реалізувати європейський вибір України. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 338с.
97. Козюбра М. Принцип верховенства права у конституційному правосудді //Закон і бізнес. – 2000. - №17. – С.10.
98. Кокошкин Ф.Ф. Русское государственное право. Т.2. – СПб., 1908. – 155с.
99. Колісник В. Національний суверенітет та право нації на самовизначення //Вісник Академії правових наук України. – 2001. - №1. – С. 33-39.
100. Колпаков В. Адміністративна юрисдикція: парадигма поняття //Юридична Україна. – 2003. - №7. – С. 32-34.
101. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года. //Действующее международное право: В 3-х томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том 1. – М., 1999. – С. 772-775.
102. Конончук М.У. Діяльність державної митниці Донбасу по зміцненню національного суверенітету України 1991-1997 рр. (на матеріалах Донецької і Луганської областей). – Автореф. дис. ... канд. істор. наук. – Донецьк, 2000. – 18с.
103. Конституции буржуазных государств: [Учеб. пособие для вузов по спец. „Правоведение”. Сборник /Сост. В.В.Маклаков]. – М.: Юрид. лит., 1982. – 408с.

104. Конституции государств американского континента. Пер. под. ред. д-ра юрид. наук проф. Г.С. Гурвича. М., Изд. иностр. лит. – Т.3. 1959. – 470с.
105. Конституції нових держав Європи та Азії. – Київ: УПФ, 1996. – С. 516.
106. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001 /Відповідальний редактор канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн.1. – 512с.
107. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997-2001 /Відповідальний редактор канд. юрид. наук П.Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн.2. – 504с.
108. Конституція України від 28 червня 1996 року //Відомості Верховної Ради. – 1996. - №30. – Ст.141.
109. Конституція України: Науково-практичний коментар /В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Харків: Видавництво „Право”; К.: Концерн „Видавничий дім „Ін Юре”, 2003. – 808с.
110. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 430с.
111. Кравчук С.С. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве //Советское государство и право. – 1956. - №10. – С.101-105.
112. Кремень Т.В. Державний суверенітет у добу глобалізації //Політика і час. – 2003. - №10. – С. 36-40.
113. Кудас И.Б. Меры укрепления доверия как институт права международной безопасности //Проблеми законності.: Респ. міжвідом. наук. зб. /Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України. – 1998. – Вип. 35. – С. 33-40.
114. Лазарев Б. М. Федерация или конфедерация? - В кн.: Новый союзный договор: поиски решений. М., 1990. – 128с.
115. Латвия: без права на родной язык //Событие. – 2004. - №18 (29 апреля- 5 мая). – С. 5.
116. Лебединец О.Н. Гражданская правосубъектность (сущность, значение, содержание и элементы) //Юрист. – 2003. - №9. – С.3-6.
117. Левин И.Д. Суверенитет. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 373с.

118. Ле-Гофф Ж. Цивилизация средневекового Запада. – М.: Прогресс, 1992. – С. 255.
119. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. В 2-х т. М., Госюриздат, 1961 – Т.1. – 559с.
120. Лиссабонская декларация о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI столетия (г. Лиссабон, 1996 г.) // Действующее международное право: В 3-х томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том 1. – М., 1999. – С. 732-736.
121. Локк Дж. О государственном правлении. – В кн.: Избранные философские произведения в 2-х томах. Т.1. – М., 1960. – 734с.
122. Магазинер Я.М. Лекции по государственному праву (общее государственное право). – Пг., 1919. – 235с.
123. Макиавелли, Николло. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия „О военном искусстве”: [Перевод /Авт. предисл., с.5-36, комент. Е.И. Темнов]. – М.: Мысль, 1996. – 639с.
124. Манелис Б.Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. – Ташкент, „Наука” 1964. – 306с.
125. Маркс К. и Энгельс Ф., Соч., 2 изд., т. 3, с. 314; История философии, т. 2, М., 1941, с. 75—77; Коган-Бернштейн Ф. А., Экономические взгляды Бодена, в сборнике: Средние века, в. 2, М.—Л., 1946; Chauviré R., Jean Bodin, auteur de la «République», Р., 1916; Kamp M. E., Die Staatswirtschaftslehre J. Boden, Bonn, 1949.
126. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.16. ч.1.
127. Мартыненко А.П. Право народов в современном международном праве /АН Украины. Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого. – К.: Наук. думка, 1993. – 160с.
128. Медушевский А.Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время // Вопросы философии. – 1993. - №10. – С. 3-23.
129. Международная жизнь, 1993. - № 10. - С. 24.
130. Международная правосубъективность. (Некоторые вопросы теории). [Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Д.И. Фельдман] – М., „Юрид. лит.”, 1971. – 188с.

131. Международное право: [Учеб. для вузов по направлению и спец. „юриспруденция”] /Под ред. Г.В. Игнатенко. – 2-у изд., перераб. и доп. – М.: Высш. шк., 1995. – 399с.
132. Международные акты о правах человека: Сб. док./Комис. по правам человека при Президенте Рос. Федерации, Ин-т государства и права РАН; [Сост. и авт. вступ. ст. В.А. Карташкин; Е.А. Лукашева]. – М.: Изд. группа „Норма-ИФРА М”, 1998. – 753с.
133. Международный пакт о гражданских и политических правах //Действующее международное право: В 3-х томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том 2. – М., 1999. – С. 21-39.
134. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М., Госюриздат, 1962. – 213с.
135. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. Ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – Т.1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. – 1232с.
136. Міхновський М. Самостійна Україна //Політологічні читання. – 1992. - №2. - С. 281.
137. Моджорян Л.А. Понятие суверенитета в международном праве //Советское государство и право. – 1955. - №1. – С. 68-76.
138. Монтескье Ш.Л. О духе законов //Избранные произведения. [Общая ред. и вступит. статья, с.5-46, проф. М.П. Баскина. Примеч.Р.С. Миндлиной]. – М., Госполитиздат, 1955. – 800с.
139. Мочерный С. Сущность и структура экономического суверенитета Украины //Экономика Украины. – 1992. - №11. – С.3-13.
140. Мурашин О.Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі. – Автореф. дис... доктор юрид. наук. – К., 2001. – 24с.
141. Національна держава: національний і наднаціональний виміри /За ред. Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – 256с.
142. Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз /За редакцією Ю. Римаренка. – Київ – Донецьк, 1998. – 676с.

143. Нерсисянц В.С. Философия права. – М.: Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, - 1997. – 652с.
144. Нерсисянц В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 288с.
145. Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. – М.: Наука, 1996. – 269с.
146. Новгородцев П.И. Об общественном идеале. – М.: Изд-во «Пресса», 1991. – 638с.
147. Новые Конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. /Межпарламент ассамблея СНГ, Центр публич. права; [Сост.: Ю.А. Дмитриев, Н.А. Михалева]. – 2-е изд. - М.: Манускрипт, 1997. – 667с.
148. Норбер Рулан. Юридическая антропология. – М.: Изд-во НОРМА, 2000.- 310с.
149. Общая теория права /Под общ. ред. А.С. Пиголкина. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1995. – 384с.
150. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мироненка О.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України (254к/96-ВР) щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) //Вісник Конституційного Суду України, 2000. - № 1 Справа N 1-6/99 N 10. (16. 12 1999 р.).
151. Оль П.А., Ромашов Р.А. Нация (генезис понятия и вопросы правосубъектности). – СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. – 144с.
152. Организация Объединенных Наций: Сборник документов. - М.: Наука, 1981. – 647с.
153. Ориу М. Основы публичного права. – М., 1929.
154. Ориу М. Принципы публичного права. – М., 1929. – 759с.
155. Осипова Е.В. Власть: отношение или элемент системы //Власть. Очерки современной политической философии Запада. – М.: Наука, 1989. – 326с.
156. Палиенко Н.И. Конфедерации, федерации и Союз Советских Социалистических Республик. – Киев, 1926. – 71с.

157. Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. – Ярославль: Тип. Губерн. Правл., 1903. –567[2]с.
158. Печчеи А. Человеческие качества. /Пер. с англ.. О.В. Захаровой; общ. ред. и послесл. Д.М. Гвишиани. - М.: Прогресс, 1980. – 302с.
159. Пиндер Дж. К широкому федеративному сообществу: прочный симбиоз Востока и Запада Европы //Мировая экономика и международные отношения. – 1991. - № 12.- С. 67-77.
160. Письменицкий А.А. Информационное право Украины (законодательство, комментарии, перспективы). – Харьков: АО «Бизнес Информ», 1996. – 208с.
161. Письменицький А.А. Інформаційне право. Загальна частина. Х.: Консум, 2006. – 115 с.
162. Померанц Г.С. Выход из транса: [Сб. ст.] – М.: Юрист, 1995. – 575с.
163. Постанова Верховної Ради України „Про Концепцію державної сімейної політики” //Відомості Верховної Ради України. — 1999. - №46-47. – Ст. 404.
164. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про перехід у юрисдикцію Української РСР державних підприємств і організацій союзного підпорядкування, розташованих на території республіки» від 06.06.1991 р. № 1165-ХІІ //Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 27. — Ст.318.
165. Рабінович П. М. Загальна теорія права і держави. - Київ, 1994.- 236с.
166. Рабінович П. Природне право: діалектика приватного і публічного //Юридичний вісник України. – 2004. - №12 (20-26 березня). – С. 30-32.
167. Рекомендація №5 Всесвітньої конференції щодо політики у сфері культури „Культура і національний суверенітет”. Україна в міжнародно-правових відносинах, книга 2, Правова охорона культурних цінностей, Київ, Юрінком Інтер, 1997.
168. Речицкий В.В. Эссе о политике. – Харьков: Фолио, 1998. – 112с.
169. Римаренко С. Суверенізація як соціальний феномен. //Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. ред. Ю.

- І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 991.
170. Римаренко С. Суверенізація. //Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 990-991.
171. Римаренко Ю. Суверенітет (ознаки) //Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 990-991.
172. Римаренко Ю. Суверенітет //Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. /Відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С.991.
173. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или Принципы политического права. - М.: Соцэкзиз, 1938. – VIII, 124с.
174. Садыков М.Б. Единство интернациональных и национальных интересов в Советском многонациональном государстве: (Теорет.-методол. проблемы). – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 215с.
175. Сальников В.П., Степашин С.В., Хабибулин А.Г. Государственность как феномен и объект типологии: теоретико-методологический анализ. – СПб.: Фонд «Университет», 2001. – 208с.
176. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – М., „Междунар. отношения”, Вып.31, 1977. – 591с.
177. Сборник документов по истории Нового времени. Буржуазные революции XVII-XVIII вв.: [Учеб. пособие для вузов по спец. „История”подр ед. В.Г. Сироткина]. - М.; Высш. шк., 1990. – 301[2]с.
178. Семьоркіна О. Дослідження чинного законодавства України у сфері забезпечення прав національних меншин та народів. //Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. /Під загальною

- редакцією Ю. Тищенко. - К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2004. — С. 169-187.
179. Серкова В.В. К вопросу о двойственном характере прав человека. – В сб.: Власть силы, сила власти. – М.: Юристъ, 1996. – С. 61-71.
180. Сиренко В. Вопрос созрел: Украина нуждается в национализации базовых отраслей хозяйства (земля, природные ресурсы, газ, нефть, энергетика, химия, связь, транспорт, машиностроение, металлургия, водка, табак и др.) //Голос Украины. – 2002. - 25 окт. - С. 5.
181. Скаун О.Ф. Теория государства и права. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704с.
182. Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Кон-сум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с.
183. Смена режимов //Событие. – 2004. – №8 (26 февраля – 3 марта). – С. 5.
184. Сорокин П.А. Основные черты русской нации в двадцатом столетии //О России и русской философской культуре. - М., 1990. – С. 466
185. Сперанская Л.В. Принцип самоопределения наций в международном праве. – М., Госюриздат, 1961. – 173с.
186. Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник. – М.: Б.и., 1995. – 301с.
187. Співак В.М. Соціальна, правова держава як фактор розвитку демократичного суспільства в Україні. – Автореф. дис... канд. політ. наук. - К., 2001. – 18с.
188. Сталин И.В. Доклад о проекте Конституции Союза ССР. – Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. [М., Гос. изд. полит. лит.] 1951. – 180с.
189. Суверенитет в государственном и международном праве. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» //Советское государство и право. – 1991. - №5. – С. 3-38.
190. Сухонос В. Суверенітет як територіальний вимір держави постіндустріального суспільства: функціональні та економічні аспекти //Підприємство, господарство і право. – 2003. - №3. – С. 75-79.

191. Тапскотт Д. Электронно-цифровое общество: Плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта. Под ред. С. Писарева. – К.: INT Пресст; М.: Рефл-бук, 1999. – 403с.
192. Тарнас Р. История западного мышления. – М.: КРОН-ПРЕСС, 1995. – 448с.
193. Теория государства и права /Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова.– М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 2000. – 616с.
194. Теория государства и права. Выпуск 2. Ответственный за выпуск А. Б. Венгеров. М.: Юрист, 1994. – 154с.
195. Тимофеев Е. В. Новые аспекты принципа права наций на самоопределение//Московский журнал международного права. — 1993. — № 4. — С. 100-113.
196. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. — М.: Издательство НОРМА, 1996. — 432с.
197. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. – Х.: Факт, 2000. – 608с.
198. Токвиль А. Демократия в Америке: пер. с фр. /Предисл.Г.Дж.Ласки [с.5-22; ком мент. В.Т. Олейника]. – М.: Прогресс, 1992. – 559[1]с.
199. Тоффлер Э. Шок будущего. – М., 2001. – 461с.
200. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. – СПб.: Издательство «Лань», 1998.
201. Тузмухамедов Б.Р. Меры доверия //Всеобъемлющая международная безопасность: Справочник. – М.: Международные отношения, 1990. – С. 165.
202. Тузмухамедов Р.А. Национальный суверенитет. – М., Изд-во ИМО. 1963. – 215с.
203. Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 204с.
204. Удовик С.Л. Глобализация: семиотические подходы. - К., 2002. - С. 394.
205. Украинский народ в его прошлом и настоящем /Под ред. Ф.К.. Волкова и др. – СПб.: Тип. „Общ. Польза”, 1914 – Т.1. [М. Грушевский] – 360с.
206. Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. – М.: Логос, 2001. – 254с.

207. Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. – М., 1997. – 62с.
208. Фарбер И.Е. Государственно-правовые отношения //Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. Саратов, Приволж. кн. изд., 1967. – 319с.
209. Федущак-Паславська Г.М. Політико-правова ідея суверенітету державної влади та її реалізація в державотворенні України. – Автореф. дис... канд.. юрид. наук. – Львів, 2000. – 18с.
210. Фейербах Л. Избранные философские произведения [В 2-х т.] – М., Госполитиздат, 1955. – Т.1. – 676с.
211. Философский энциклопедический словарь. /гл. ред. Л.Ф. Ильичев/– М.: Сов. энцикл., 1983. – 839с.
212. Флорес Ч. Наун Х. Глобализация и процесс интеграции в Латинской Америке //Актуальні проблеми міжнародних відносин. Вип. 29, 2001. – С. 126-135.
213. Фуко М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы. – М., 1999.
214. Фукуяма Ф. Конец истории //Вопросы философии – 1991. - №6.
215. Фулей Т. Застосування фундаментальних принципів права зарубіжними та міжнародними судовими органами //Юридична Україна. – 2003. - №6. – С. 40-47.
216. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций //Полис. – 1994. - №1. – С. 33-48.
217. Харитонов О.І., Харитонов Є.О. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції. – Х.: Одісей. – 2002. – 592с.
218. Хартия экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 года //Действующее международное право: В 3-х томах. Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том 3. – М., 1999. – С. 135-145.
219. Холмс С. Чему Россия учит нас сегодня //Конституционное право: восточно-европейское обозрение. – 1997. - №3-4. – С. 192-193.

220. Хорошилов О.Ю. Українська політична нація: проблеми та перспективи //Актуальні проблеми політики. – 2000. – Вип.8. – С. 49-52.
221. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917-1920 рр.: В 4т. – Прага, 1921. – Т.2. – 204с.
222. Цвик М.В. Конституционные проблемы разделения властей (некоторые общетеоретические аспекты)//Вестник Академии правовых наук Украины,№1.1993.С.68.
223. Чемберлен Х.С. Арийское миросозерцание. – М., 1913. – 88с.
224. Черепанов В.А. О суверенности субъекта РФ //Закон и право. – 2003. - №9. – С. 3-6.
225. Чехович С.Б. Коментар до ст. 4 Конституції України //Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. - №1. – С. 114-121.
226. Чистое учение о праве Ганса Кельзена: К XIII Конгр. Междун. асоц. правовой и социал. философии (Токио, 1987): Сб. пер. /[Отв. ред. В.Н. Кудрявцев, Н.Н. Разумович]. – М.: ИНИОН, 1987 – (Сер. „Проблемы государства и права за рубежом” /АН СССР, ИНИОН). Вып.1. - 1987. – 195с.
227. Шармазаншвили Г.В., Цикунов А.К. Право народов и наций на свободу и независимость: Критика буржуазных концепций: Учеб. пособие /М-во высш. и сред. спец. образования СССР. – М.: Изд-во У-та дружбы народов, 1987. – 80[2]с.
228. Шевцов В.С. Суверенитет советского государства. – М., „Юрид. лит.” 1972. – 264с.
229. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Харків: Консум, 2002. – 296 с.
230. Шилз Э. Власть и ценности //Сравнительное изучение цивилизаций. – М.: Аспект-пресс, 1998. – С. 162-163
231. Шипілов Л. До юридичного розуміння легітимації влади //Вісник Академії правових наук України. – 2003. - №1. – С. 185-193.
232. Шишков Ю.В. Мировая финансовая система: необходимость реформ //Мировая экономика и международные отношения. – 1999. - №11. – С.3-8.

233. Шмитт К. Политическая теология. – М.: КАНОН – пресс-Ц: Кучково поле, 2000. – 335с.
234. Шпрингер Р. Национальная проблема: (Борьба национальностей в Австрии). – СПб., 1909. – 294с.
235. Шульга А.М. Теория государства и права. – Харьков, 2003. - 144с.
236. Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. – М., „Юрид. лит.” 1969. – 199с.
237. Эбзеев Б.С. Российский федерализм и единство конституционного пространства /Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992-1996.- М., 1997. - С. 508.
238. Югин В. Независимость от государственного вмешательства.// Международная жизнь. № 10,1993. - С. 32-33.
239. Юридический конфликт: процедуры разрешения /Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М., 1995. – 158с.
240. Юридический энциклопедический словарь. Гл. ред. А.Я. Сухарев — М.: Сов. энциклопедия, 1984. — 416с.
241. Яремко Л.А. Фінансова глобалізація і національна економіка //Фінанси України. – 2003. - №10. – С. 45-55.
242. Ясперс К. Смысл и назначение истории. – М.: Республика, 1994. – 527с.
243. Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. – 841с.
244. Bovens M., Zouridis St. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 6. – № 2.
245. Etzioni A. The Active Society. – New York, London: The Free Press, 1968. – P. 136.
246. Fountain J. Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. – Washington: Brooking Institution Press, 2001.
247. Global Corruption Report: 2004. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.globalcorruptionreport.org/>
248. Jones P. Perspectives on Information Openess // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ils.unc.edu/asist/events.php?eventid=20041>

249. Moon J. The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 62, № 4.
250. Nye J.S., Owens W.Jr. America's Information Edge: the Nature of Power // Electronic Journals of the U.S. Information Agency. – 1996. – Vol.1. – № 12.
251. The Role of Information and Communication Technologies in Global Development. Analyses and Policy Recommendations / Edited with introduction by Abdul Basit Haggani / ICT Task Force. – Series 3.
252. Абдуллаев З. Доступ к информации – основа инфобезопасности страны. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.avesta.tj>.
253. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М., Статут, 1999. С.59-60.
254. Анисимцев Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ptpu.ru/issues/6_01/5_6_01.htm
255. Артеменко В. Експертна оцінка Проекту Закону України «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», розробленого Міністерством юстиції України та внесеного на розгляд Кабінету Міністрів України // <http://www.csi.org.ua>.
256. Баранов О. Інститути інформаційного права // Правова інформатика. – К., 2006. - № 3 (11)/2006. – с. 37-43.
257. Бачило И. Л. Свободный доступ к информации Интернет / [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag_nsf/BPA/da88f23de79819a8c32569eb004a324d 16.03.2009.
258. Битем Д, Бойл К. Демократия: вопросы и ответы. – М.,1995. – 120с.
259. Білан І. Коментар до проекту Закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» // <http://www.usipr.kiev.ua>.
260. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М: ИНФРА-М, 2004. – С. 119.

261. Бутирський З. Влада й ЗМІ: є поступ, але є й проблеми. // Німецька хвиля. – 12.05.05.
262. Винер Н. Кибернетика и общество. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1958. – 150 с.
263. Винер Н. Кибернетика. –М: Наука, 1983. – 120 с.
264. Винников О. Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні.// <http://www.ucipr.kiev.ua>.
265. Возжеников В.А. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. – М., 2000. – 424 с.
266. Всеобщая декларация прав человека. Организация Объединенных Наций. Официальные отчеты первой части третьей сессии Генеральной Ассамблеи. 1948. А/810./В сб. Права человека. – М.,1990. – С.92.
267. Гапотій В.Д. До питання про інтерпретаційно-правові проблеми мовного суверенітету України //Вісник Запорізького юридичного інституту. – № 4, 2006 р. С 14–22.
268. Гапотій В.Д. Засоби масової інформації: співвідношення з гілками державної влади в Україні як складова внутрішнього суверенітету //Вісник Запорізького юридичного інституту. – № 3, 2007 р., С 3–11.
269. Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли. – М.: Эксмо-Пресс, 2001. – 169 с.
270. Герберт Терри. Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации. М. 2007. – 109 с.
271. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: Изд-во МНИМП, 1998. – 600 с.
272. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури: Порівняльний аналіз. – К.: Міленіум, 2002. – 245с.
273. Гор А. Основные принципы построения электронного общества // Электронный журнал ЮСИА. – 1996. – Том 1. – №12.
274. Громадяни у пошуках інформації: українські реалії / Упорядники: І. Підлуська, С. Горобчишина. – К.: Агентство «Україна», 2005. – 180 с.

275. Демкова М. Проблеми доступу до публічної інформації. // <http://www.lawyer.org.ua>.
276. Денісова О.С. Роль преси у правовому інформуванні громадян України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – 21с.
277. Дмитрик К. Доступ к информации и статус информационных посредников. // <http://www.russianlaw.net>.
278. Днипров А. Право на інформацію в контексте вступлення в силу нового Гражданского кодекса Украины // <http://www.medialaw.ru>.
279. Додатки до Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» № 1302 від 29 серпня 2002 року // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 36 – Ст. 1700.
280. Додонов О. Г., Горбачик О. С., Кузнцова М. Г. Державна інформаційна політика і становлення інформаційного суспільства в Україні // Стратегічна панорама. – 2002. – № 1. – С. 166-170.
281. Доклад Института проблем информационного права о состоянии законодательства о средствах массовой информации в странах СНГ и Прибалтики (2004) // <http://www.medialaw.ru>.
282. Доповідь спеціального доповідача Абіда Хусейна, надана відповідно до резолюції 1997/27 Комісії з прав людини з питання про захист прав на свободу думки // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrcommittee/Rhrcrpert-azerbaijan2000.html>/30.03.2009.
283. Дорошков В.В. Судебная практика по вопросам информационного права. // <http://www.infolaw.ru>.
284. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори упорядники: М. Демкова, М. Фігель. – К.: Факт, 2004. – 118 с.
285. Єдерблом Гелена. Принципи доступу осіб до офіційної інформації. // <http://www.lawyer.org.ua>.
286. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 425 с.

287. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Рогачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 752 с.
288. Закон України «Про державну службу»// Вісник державної служби України. – 1995. – №1. – С. 9-28.
289. Закон України «Про державну статистику» (в редакції Закону № 1922-III від 13.07.2000 р.) // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 43. – Ст. 362.
290. Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року № 3262-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.
291. Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
292. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
293. Закон України «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 13. – Ст. 83.
294. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
295. Закон України «Про кінематографію» від 13 січня 1998 року // Відомості Верховної Ради. – 1998. - № 22. – Ст. 114.
296. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
297. Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради. – 1991. - № 4. – Ст. 20.
298. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради. – 1997. - № 24. – Ст. 170.
299. Закон України «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 року // Відомості Верховної Ради. – 1993. - № 33. – Ст. 345.

300. Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» від 23 вересня 1997 року // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 48. – Ст. 296.
301. Закон України «Про основи національної безпеки України» // Голос України. – 2003. – № 134.
302. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради. – 1991. - № 41. – ст. 546.
303. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» 23 вересня 1997 року №539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299
304. Закон України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» від 18 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради. – 1997. - № 45. – ст. 284.
305. Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року // Відомості Верховної Ради. – 2002. - № 27-28. – ст. 180.
306. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року (в редакції Закону №3317-IV від 12.01.2006 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.
307. Закон України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2004. - № 12. – ст. 155.
308. Захаров Є. Ю. Порушення свободи вираження поглядів під час виборчої кампанії 2006 року // Свобода висловлювань і приватність. – 2006. – № 1. – С.3-5.
309. Звернення Міністра юстиції України Сергія Головатого до Президента України Віктора Ющенка щодо забезпечення гласності під час судового розгляду справи Гонгадзе. Прес-служба Міністерства юстиції України. – 14 лютого 2006 р. вих. № 1-6/69.
310. Інформатизація та відкритість влади як засоби демократизації суспільства: Матеріали «круглого столу». – К.: Альтерпрес, 2003. – 160 с.
311. Інформаційна безпека України: сутність та проблеми (Матеріали «круглого столу», червень 1998 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://niisp.gov.ua/>

312. Інформаційна відкритість органів державної влади України. / За заг. ред. М. Лациби. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. – 156 с.
313. Інформаційна відкритість української влади. Аналітична доповідь // Адміністрація Президента України. Національний Інститут Стратегічних Досліджень. – К., 2002. – 59 с.
314. Йоганнесбурзькі принципи: Національна безпека, свобода висловлювань і доступу до інформації // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2004. – № 3. – С. 15-22.
315. Кін Джон. Мас-медіа і демократія / Пер. з англ. О. Грищенко, Н. Гончаренко. – К.: К.І.С., 1999. – 103 с.
316. Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти: Монографія. – Харків: Фоліо, 2003. – 186 с.
317. Конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 року (Рим, 04.11.1950) // Голос України, 2001. - № 3 від 10.01.2001.
318. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. - 1996. - № 30. – Ст. 141.
319. Кормич Б. А. Законодавче забезпечення прав і свобод людини в інформаційній сфері України // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Зб. наук. праць Донецького інституту внутрішніх справ при ДНУ. – Донецьк: 2002, - Вип. 3. – 147 с.
320. Корнеєва Т. Відкритість української влади як системний феномен у сфері управління // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.largis.org.ua/suftar/ukraine/teamu.htm>. 06.09.2008
321. Костецька Т. А. Право на інформацію в Україні // НАН України; Інститут держави і права імені Корещького; Вища школа права. – К., 1998. – 39 с.
322. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навчальний посібник. – 3-тє вид., змін. й доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247 с.
323. Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. За заг. ред. В.Т. Малярєнка, В.Г. Гончарєнка. – Вид. третє, перероблене та доповнене. – К.: «Юрисконсульт», КНТ. – 2006. – 890 с.

324. Куренной В. Медіа: засоби у пошуках цілей // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2004. – № 32. – С. 14-20.
325. Кушакова Н. Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 3. – С. 66-70.
326. Лазарчук А., Лелик П. Голем хочет жить. // Мир Internet. – 2001. – № 10.
327. Лакан Ж. «Я» в теории Фрейда и в технике психоанализа (1954/55). – М.: Логос, 1999. – 432 с.
328. Лашкіна М. Теоретико–методологічні підходи щодо принципу свободи слова у взаємодії ЗМІ та державних інституцій // Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України. – 2005. – № 2. – С. 311–324.
329. Лем С. Сумма технологии. –М.: АСТ, 2002. – 200 с.
330. Лисак В.Д. Гласність чи права людини? // Українське право. – 2006. – № 7-8. – С. 45-47.
331. Луман Н. Власть. – М.: Праксис, 2001. – 152 с.
332. Маляренко В.Т. Конституційні засади кримінального судочинства. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 320 с.
333. Марущак А.І. Визначення поняття «доступ до інформації» // Правова інформатика. – К., 2006. - № 3 (11)/2006. – С.67-72.
334. Марущак А.І. Відповідальність за правопорушення у сфері доступу громадян до інформації у контексті боротьби з корупцією в Україні.// Адвокатура, 2006. - № 23-24 (69-70). – С.5-6.
335. Марущак А.І. Інформаційне право: доступ до інформації. Навч. посібник. – К.: КНТ, 2007. – 532 с.
336. Марущак А.І. Інформація як об'єкт цивільних прав. // Бюлетень Мініюсту України. – К., 2005. - №3 (41). – С.44-50.
337. Марущак А.І. Поняття суб'єктів інформаційних правовідносин та їх класифікація // Правова інформатика. – К., 2006. - №4 (12)/2006. – С.42-46.
338. Марущак А.І. Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом: Курс лекцій. – К.: КНТ, 2007. – 208с.
339. Марущак А.І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації: науково-практичний посібник. – Біла Церква: Вид-во «Буква», 2006. – 432с.

340. Марущак А.І. Принципи доступу до інформації в Україні. // Бюлетень Мін'юсту України. – К., 2006. - № 11 (61). – С.71-77.
341. Марущак А.І. Свобода слова та інформація з обмеженим доступом: співвідношення понять.// Бюлетень Мін'юсту України. – К., 2005. - № 6 (44) – С.44-49.
342. Марущак А.І., Касперський І.П. Суспільна значимість як підстава поширення інформації з обмеженим доступом.// Право України. – К., 2006. - №4. – С.107-110.
343. Машкін А.О. Інформаційна відкритість (транспарентність) органів внутрішніх справ: теоретико-термінологічні підходи до складових категорій// Міністерство освіти і науки України. Закарпатський державний університет. Наукове товариство студентів та аспірантів. – Матеріали всеукраїнської заочної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Право ХХІ століття: виклики та проблеми», присвяченої 15-й річниці заснування Закарпатського державного університету (Ужгород, листопад 2009 р.) – Ужгород: ЗакДУ, 2010. - С.197-201.
344. Машкін А.О. Інформаційна відкритість судової гілки влади: теоретико-термінологічні питання забезпечення прозорості судочинства // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. - № 819. – Серія: право – Харків – 2008. – С. 129-135.
345. Машкін А.О. Критерії рівня інформаційної відкритості органів внутрішніх справ: теоретико-правовий аспект// Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. - № 872. – серія: право.-випуск 6 – Харків – 2009. – С. 270-274.
346. Машкін А.О. Сучасна актуалізація інформаційної відкритості державної влади в умовах формування громадянського суспільства// Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових праць Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ – № 4 - Донецьк-2007.- С. 28-38.
347. Машкін А.О. Теоретико-правові аспекти інформаційної відкритості органів внутрішніх справ// Міністерство освіти і науки України. Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Юридичний факультет. – Тези доповідей V

- Міжнародної наукової конференції студентів та молодих вчених «Від громадянського суспільства – до правової держави» (26-27 лютого 2010 року, м.Харків) – Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. – С.65-66.
348. Наказ Міністерства економіки України від 20.12.2005 року № 521 «Про оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність Міністерства».
349. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження форми декларації про майно та доходи кандидата у народні депутати» від 14 листопада 2005 року № 780// Офіційний вісник України. – 2005. – № 47.
350. Наказ Фонду державного майна від 21.01.2004 року № 86 «Про затвердження Тимчасового регламенту Фонду державного майна України».
351. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА), 2002. – 552 с.
352. Нестеренко О. Конституційно-правове регулювання права на доступ до інформації/ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2902>
15.12.2008 г.
353. Новий словник української мови. У 4 т. – К.: Аконіт, 1999. – Т. 1. – 912 с.
354. Овчинников Є.І., Швець М.Я., Клімашевська Ю.А., Системна інформатизація кримінального судочинства Вісник Верховного Суду України, 2003 № 4 (38). – С. 24-28.
355. Ожеван М. Медіа та велика політика: братерська співпраця й сестринське суперництво // День. – 2005. – 6 травня. – № 79-80.
356. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мироненка О.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України (254к/96-ВР) щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування

- української мови) //Вісник Конституційного Суду України, 2000. - № 1 Справа N 1-6/99 N 10. (16. 12 1999 р.).
357. Основи інформаційного права України: Навч. посіб. / В. С. Цимбалюк, В. Д. Павловський, В. В. Грищенко та ін.; За ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного та П. В. Мельника. – К.: Знання, 2004. – 274 с.
358. П.1 ст.2 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1993. – № 1. – Ст. 1.
359. П.1 ст.21 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради, 1992. – № 48. – Ст. 650.
360. Перхуров Ю. Хочу все знати!//[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1242142586> 13.05.2009.
361. Письменицкий А. А., Слинко Д. В. Теория государства: Учебное пособие. – Х.: Консум, 2004. – 116 с.
362. Письменицкий А.А. Информационное право Украины. Сборник нормативно-правовых актов с комментариями и словарем информационно-правовых терминов. – Х.: Бизнес Информ, 1996. – 148 с.
363. Письменицкий А.А. Информация, право, государство. Монография. – Х., 2000. – 230с.
364. Письменицкий А.А. Проблемы правовой информированности.// Бизнес Информ. - № 9. – 1994. – с.5-6.
365. Письменицкий А. А. Засоби масової інформації у демократичному суспільстві: правове регулювання діяльності та співвідношення з гілками державної влади в Україні. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.pdfactory.com>.
366. Письменицкий А.А. Взаємодія держави і засобів масової інформації. Автореф. дисертації канд. юрид. наук. – Харків: Університет внутрішніх справ, 1997 р. – 25с.
367. Положення про Прес-службу Президента України, затверджене Розпорядженням Президента України від 8 лютого 2005 року № 48/2005-рп // Офіційний Вісник України, 2005. - № 11. – Ст. 521.

368. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В.К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
369. Порядок оприлюднення інформації про діяльність Міністерства транспорту та зв'язку України у засобах масової інформації та у мережі Інтернет, затверджений Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 08.04.2005 року № 538.
370. Порядок та розміри плати за надання права доступу, користування та одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затверджені Наказом Міністерства юстиції України від 31.03.2003 року №25/5 // Офіційний Вісник України. – 2003. – №14. – Ст. 640.
371. Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 №3547-4 «Про Регламент Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради України, 2006. - № 23. – Ст. 202.
372. Постанова Верховної Ради України від 25 травня 2006 року № 4-V «Про порядок висвітлення роботи першої сесії Верховної Ради України п'ятого скликання».
373. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» № 1302 від 29 серпня 2002 року // Офіційний Вісник України. – 2002. – №36. – Ст. 1700.
374. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 року № 915 «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» (зі змінами на 14.08.2006 р.) // Офіційний вісник України, 2000. – № 24. – Ст. 994.
375. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 р. № 150 «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // Офіційний Вісник України, 2004. - № 6. – ст. 323.
376. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1287 «Про державну реєстрацію друкованих засобів

- масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів» // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 4358/1997.
377. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 1235 «Деякі питання Національної радіокомпанії» // Офіційний Вісник України, 2004. - № 38. – Ст. 2494.
378. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // Офіційний Вісник України, 2002. - № 2. – Ст. 57.
379. Постановление Европейского суда по правам человека в деле «Лингенс (Lingens) против Австрии» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/15.htm> 03.04.2009 г.
380. Проект Закону України від 21.08.2008 р. № 3064 «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо звернення, що подається у формі електронного документу)» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
381. Проект Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/document/44502581/Projekt_Conc.doc/29.10.2007/20-00.
382. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення. Закон України //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 538/97-ВР.
383. Про основи національної безпеки України. Закону України //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003. - № 6 (19. 06. 2003 р.) - N 964-IV.
- 384.
385. Профессиональная этика журналистов – М.: Галерия, 1999. – Т. 1. – 226 с.
386. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 2200 А (XXI) від 16 грудня 1966 р., ратифікована Україною у вересні 1997 р.
387. Регламент Бердянської міської ради V скликання від 27.04.2006 р. № 4 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.rada.berdyansk.net/vlada/docs/reglament_new_2008.pdf

388. Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалені Постановою Верховної Ради України від 1 грудня 2005 року № 3175-IV // Відомості Верховної Ради України, 2006. - № 15. – Ст. 131.
389. Речицький В. Відкритість інформації як універсальна вимога. //Свобода інформації та право на приватність в Україні. Том 1. Доступ до інформації: hic et nunc! / Харківська правозахисна група. – Харків: Фоліо, 2004. – 212 с.
390. Семьоркіна О. Дослідження чинного законодавства України у сфері забезпечення прав національних меншин та народів. //Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. /Під загальною редакцією Ю. Тищенко. - К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2004. — С. 169-187.
391. Семилетов С. Информация как особый нематериальный объект права //Государство и право. – 2000. – № 5 – С. 49-52.
392. Сердюк В.В. Верховний Суд України в системі розподілу функцій влади: Монографія. – К.: Істина, 2007. – 232 с.
393. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. – Харків: 1998. – 250 с.
394. Скаун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
395. Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с. (С. 45-51).
396. Складенко О. А. Електронне врядування в Україні як засіб протистояння корупції. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=ivtt0&issue=2006_1
397. Ст.34 Конституції України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 30 – Ст. 141.
398. Статут Національної радіокомпанії України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 1235 // Офіційний Вісник України, 2004. - № 38. – Ст. 2494.
399. Статут Національної телекомпанії України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2002р. № 754 // Офіційний Вісник України, 2002. - № 23. – ст. 1121.

400. Степаненко О. Ми не можемо чекати на милості від влади, вимагати та отримувати від неї інформацію – наше завдання. // [Електронний ресурс]. –Режим доступу: www.khpg.org.ua/27.12.2007.
401. Таланова Ж. Глобалізація і стандартизація державного управління // Збірн. наук. праць Української Академії державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Вип.1. – С. 4-11.
402. Теория государства и права: Курс лекцій / М. Й. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и И. М. Зайцев ; Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько . – 2-е изд., перераб.и доп. – М. : Юристъ, 2001 . – 771 с.
403. Тимчасовий порядок розповсюдження статистичної інформації і надання органами державної статистики послуг на безоплатній основі або зі знижками, затверджений Наказом Держкомстату України від 06.08.1999 року № 282 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 13201/1999. – 21-18/10.
404. Тодика Ю., Серьогін В. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав та свобод громадян // Право України. – 1998. - № 6. – С. 22-24.
405. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» від 23.04.2008 № 377/2008 // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 84.
406. Указ Президента України № 493/2006 від 06.06.2006 р. «Про Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі» // Офіційний Вісник України, 2006. - № 23. – Ст. 1711.
407. Указ Президента України № 503/97 від 10.06.1997 р. «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 1031/1997.
408. Указ Президента України № 593/2006 від 05.07.2006 р. «Про склад Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі» // Урядовий кур'єр від 11.07.2006. - № 126.

409. Указ Президента України від 10.05.2006 року № 361/2006 «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» // Офіційний вісник України. – 2006. – №19. – Ст. 1376.
410. Указ Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276/2005 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» // Офіційний Вісник України, 2005. - № 38. – Ст. 2363.
411. Указ Президента України від 17 травня 2001 року № 325 «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» // Урядовий кур'єр, 2001. - № 88 від 22.05.2001 р.
412. Українська дипломатична енциклопедія: В 2-х т. / Редкол.: Л.В.Губернський (голова) та ін. – К.: Знання України, 2004. – Т. 1. – 320 с.
413. Федотов М.А. Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. Научно-практический комментарий. – М., 1999 (Журналистика и право; Вып. 19). – 110 с.
414. Цвик М.В. Конституционные проблемы разделения властей (некоторые общетеоретические аспекты).//Вестник Академии правовых наук Украины, N1.1993. – С.68.
415. Цуканов В. Все решения горсовета должны быть опубликованы // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1242142586> 13.05.2009.
416. Червякова О. Б. Актуальні питання забезпечення гласності в діяльності органів місцевого самоврядування // Проблеми законності: Республ. між. від. наук. зб. для викладачів, аспірантів, студентів, працівників правоохоронних органів – Вип.83. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 108-112.
417. Шевцов А. Методичні основи організації реабілітації дітей з інвалідністю. – К.: Інститут соціальної політики, 2004. – С. 136–145.
418. Шевчук С. Судовий захист прав людини. Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. – К.: Реферат, 2006. – 351 с.

419. Югин В. Независимость от государственного вмешательства.// Международная жизнь. № 10, 1993. - С. 32-33.
420. Юридична енциклопедія. Т.1. А-Г. – К.: «Українська енциклопедія», 1998. – 669 с.

