

Національна академія правових наук України
Науково-дослідний інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ
ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Монографія

*За редакцією академіка Ю. П. Битяка
і професора О. Г. Данильяна*

Харків
«Право»
2010

ББК 67.9 (4 УКР) 2

П 68

Рекомендовано Вченою радою Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України (протокол № 3 від 18 березня 2010 р.)

Рекомендовано Вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (протокол № 12 від 30 червня 2010 р.)

Рецензенти:

П. М. Рабінович – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, професор кафедри теорії та філософії права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка;

М. В. Цвік – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, професор кафедри теорії держави та права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Колектив авторів:

Ю. П. Битяк, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України; **О. Г. Данильян**, доктор філософських наук, професор; **О. П. Дзьобань**, доктор філософських наук, професор; **В. П. Колісник**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України; **С. І. Максимов**, доктор юридичних наук, професор; **А. М. Онупрієнко**, кандидат юридичних наук; **Т. М. Слінько**, кандидат юридичних наук, доцент; **З. Д. Чуйко**, кандидат юридичних наук

Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. – Х. : Право, 2010. — 384 с.

ISBN 978-966-458-184-1

Монографія присвячена дослідженню правових основ формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції, визначенню ролі верховенства права, правосвідомості та правової культури в діяльності органів державної влади. У монографії також розглядаються досвід удосконалення органів державної влади європейських країн та можливості його застосування в Україні, теоретико-правові аспекти функціонування місцевих органів влади тощо.

Видання буде цікавим студентам, аспірантам, викладачам вищих юридичних навчальних закладів, працівникам органів державного управління та місцевого самоврядування.

ББК 67.9 (4 УКР) 2

ISBN 978-966-458-184-1

© Битяк Ю. П., Данильян О. Г.,
Дзьобань О. П. та ін., 2010
© Видавництво «Право», 2010

Зміст

Передмова (<i>Битяк Ю. П.</i>)	6
Розділ 1. Конституційно-правові засади взаємовідносин органів державної влади в контексті європейської інтеграції	9
1.1. Конституційно-правові основи взаємовідносин органів державної влади та дострокове припинення повноважень парламенту в системі «стримувань і противаг» (<i>Колісник В. П.</i>)	9
1.2. Взаємовідносини органів державної влади у процесі формування уряду в контексті європейського досвіду конституційного регулювання (<i>Колісник В. П.</i>)	21
1.3. Політична структуризація та її вплив на механізм взаємовідносин органів державної влади (<i>Колісник В. П.</i>)	30
1.4. Взаємовідносини органів державної влади та удосконалення порядку формування парламентської більшості у Верховній Раді України (<i>Колісник В. П.</i>)	50
Розділ 2. Роль верховенства права, правосвідомості та правової культури в діяльності органів державної влади: прагнення до європейських стандартів	61
2.1. Верховенство права в діяльності органів державної влади (<i>Максимов С. І.</i>)	62
2.2. Роль правосвідомості в суддівській діяльності (<i>Максимов С. І.</i>)	82
2.2.1. Проблеми та перспективи діяльності органів судової влади на сучасному етапі реформування правової системи України	82
2.2.2. Правова культура та правосвідомість: загальні визначення	85
2.2.3. Роль правосвідомості судді у формуванні судового рішення	91
2.3. Роль правосвідомості і правової культури в діяльності органів виконавчої влади (<i>Максимов С. І.</i>)	103
2.3.1. Природа виконавчої влади та зростання значення суб'єктивних факторів її удосконалення	105

2.3.2. Професійна правосвідомість та правова культура представників виконавчої влади (держслужбовців)	110
2.3.3. Роль правосвідомості за окремими напрямками діяльності виконавчої влади	119
2.3.4. Деформації правосвідомості та шляхи підвищення рівня правосвідомості у представників органів виконавчої влади	121

Розділ 3. Досвід удосконалення органів державної влади в європейських країнах та можливості його застосування в Україні

128

3.1. Досвід удосконалення органів державної влади в європейських країнах (на прикладі Польщі та Угорщини) (Данильян О. Г.).....	129
3.2. Досвід провідних країн світу у впровадженні інноваційних технологій для оптимізації функціонування органів державної влади (Данильян О. Г.).....	146

Розділ 4. Теоретико-правові аспекти функціонування місцевих органів влади в контексті інтеграції України до європейських структур

174

4.1. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості національної моделі (Онупрієнко А. М.)	175
4.2. Інститут делегування державних повноважень: аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду розподілу повноважень (Онупрієнко А. М.)	188

Розділ 5. Висвітлення діяльності органів державної влади засобами масової інформації в контексті європейської інтеграції

208

5.1. Міжнародно-правові гарантії реалізації права громадян на інформацію та на доступ до інформації про діяльність органів державної влади (Слінько Т. М.).....	209
5.2. Правове регулювання статусу засобів масової інформації щодо висвітлення діяльності органів публічної влади у національному законодавстві (Слінько Т. М.).....	224
5.3. Сучасні тенденції доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування (Слінько Т. М.)	235

Розділ 6. Національна безпека України у контексті глобалізації та європейської інтеграції	263
6.1. Фактори, що впливають на забезпечення національної безпеки (Чуйко З. Д.)	264
6.2. Детермінанти та взаємозв'язок національних інтересів України в умовах глобалізації (Дзьобань О. П.)	286
6.3. Особливості конституційно-правового регулювання питань національної безпеки (Чуйко З. Д.)	310
Висновки (Битяк Ю. П.)	331
Література	342

Передмова

Формування демократичної, правової, соціальної держави в Україні нерозривно пов'язано з реалізацією її курсу на європейську інтеграцію, обов'язковою передумовою якої є оптимізація функціонування усього механізму Української держави, удосконалення конституційної моделі здійснення державної влади, забезпечення її відповідності на практиці головним стандартам європейських держав усталеної демократії. Саме тому виникла нагальна потреба у визначенні головних напрямів, тенденцій та закономірностей реформування системи органів державної влади, раціоналізації та узгодження їх функцій і повноважень. У цьому зв'язку важливо з'ясувати не лише власне правовий статус органів державної влади та сучасний рівень їх взаємодії між собою, а й умови їх функціонування у транзитивному суспільстві, яким на сьогодні все ще залишається українське суспільство, а також фактори, що уповільнюють чи навіть перешкоджають запровадженню новацій, чинники, що гальмують подальший прогресивний поступ України.

Дослідження потребують і вплив на процеси реформування державних органів тих викликів та загроз, які постають перед Україною у зв'язку з процесами глобалізації, і рівень сприйняття українським суспільством як процесів реформування системи здійснення влади, так і процесів європейської інтеграції. Одночасно потрібно уважно вивчити досвід зарубіжних країн (перш за все європейських) з удосконалення їх систем державної влади та встановити оптимальні межі його використання, які б відповідали потребам реформування системи органів державної влади України та були адекватними очікуванням громадян і мали їх підтримку. З метою підвищення ефективності функціонування органів державної влади одним із головних завдань є визначення механізмів

упровадження нових інформаційних технологій у сферу державного управління (зокрема, досвіду реалізації проектів зі створення електронних урядів у різних державах).

Грунтуючись на загальноєвропейських цінностях, європейська інтеграція є єдиною на цей час ефективною відповіддю на численні виклики глобалізації. Долучившись до процесів європейської інтеграції, Україна отримує шанс на вирішення цілого ряду проблем, що постають перед нею. Успішність цього процесу багато в чому залежить від адекватного розуміння та реалізації тих цінностей і принципів, на яких власне і ґрунтується система європейської інтеграції. Однією з головних таких ідей є «верховенство права», яке сприймається європейськими націями як загальна цінність і основоположний принцип досягнення більшої єдності, що визнається однією з основних передумов подальшого прогресивного поступу об'єднаної Європи. Саме тому дослідження верховенства права, його сутності та світоглядних основ, а також вимог щодо його реалізації в діяльності органів державної влади є ключовою передумовою успішності процесу європейської інтеграції України. Проте завдання філософсько-методологічного переосмислення верховенства права передбачає певне зміщення акцентів з його інституційно-операційних аспектів на духовно-світоглядні, головними серед яких є європейська правосвідомість і європейська правова культура, а також формулювання засад оновлення змісту зазначеного принципу та характеру його впливу на функціонування органів державної влади України в умовах демократичної трансформації та європейської інтеграції з урахуванням контексту глобалізації.

Вельми актуальним та своєчасним науковим завданням є всебічний аналіз функціонування системи органів державної влади після проведення першого етапу конституційної реформи в Україні, пов'язаного з внесенням змін до Конституції України 8 грудня 2004 р., який мав на меті запровадження нового, передусім європейського, досвіду взаємовідносин між вищими органами державної влади і, як результат, підвищення відповідальності останніх за виконання покладених на них функцій, розширення плідної та ефективної взаємодії між ними. Особливої уваги потребують перш за все система «стримувань і противаг» як передумова належної взаємодії між органами державної влади (зокрема, у контексті дострокового припинення повноважень парламенту, що як «у фоку-

сі» демонструє існуючі проблеми), формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, взаємовідносини органів державної влади у процесі формування уряду в контексті європейського досвіду конституційного регулювання, а також вплив політичної структуризації українського суспільства на механізм взаємовідносин органів державної влади.

У контексті глобальних інформаційних процесів не менш важливою для України є й проблема формування інформаційного суспільства, здатного, з одного боку, забезпечити вільне поширення різноманітної інформації, необхідної для забезпечення європейської інтеграції, розширення демократичного контролю за органами державної влади, подальшого якісного розвитку політичної, економічної та соціально-культурної сфер, а з другого — унеможливити зловживання інформацією, використання інформаційних технологій для порушення прав людини, втручання в її приватне життя, дестабілізацію роботи органів державної влади, вчинення правопорушень.

Здійснюючи пошук оптимальної моделі організації та функціонування державної влади, необхідно звернутися і до питань взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади, вивчити дослід функціонування місцевих органів влади в контексті європейського та українського досвіду, питань організації тих муніципально-правових систем, що успішно діють сьогодні у зарубіжних державах.

Разом з тим ускладнення політико-правових умов розвитку українського суспільства, наростання окремих явищ і процесів, які негативно впливають на діяльність усього державного механізму, висувають нові, підвищені вимоги до теоретичної розробки правових проблем, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки.

У процесі переосмислення правових основ формування та функціонування органів державної влади в умовах європейської інтеграції важливо, з одного боку, максимально врахувати позитивний досвід реформування діяльності органів державної влади, якого набули європейські держави з усталеними демократичними традиціями, а з другого — не втратити вартий уваги вітчизняний досвід та збагатити його.

Розділ 1

Конституційно-правові засади взаємовідносин органів державної влади в контексті європейської інтеграції

Перший етап конституційної реформи в Україні, пов'язаний із внесенням змін до Конституції України 8 грудня 2004 р., мав на меті запровадження нового, насамперед європейського, досвіду взаємовідносин між вищими органами державної влади і, як результат, підвищення відповідальності останніх за виконання покладених на них функцій, розширення плідної та ефективної взаємодії між ними.

Неупереджений та всебічний аналіз практики запровадження нової моделі взаємовідносин перш за все вищих органів державної влади в Україні після набуття чинності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. свідчить про те, що багатьох очікуваних результатів досягти так і не вдалося¹. Більше того, істотно розбалансованою виявилась і так звана система «стримувань і противаг» між вищими органами державної влади². Саме тому важливо встановити причини такого стану та відокремити системні причини недостатньої ефективності конституційної реформи від суб'єктивних та випадкових чинників, які загальмували процес впровадження нових механізмів оптимізації діяльності державного механізму.

Таке дослідження не втратило своєї актуальності навіть після визнання неконституційним Закону про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р., оскільки на часі — подальше конституційне реформування.

1.1. Конституційно-правові основи взаємовідносин органів державної влади та дострокове припинення повноважень парламенту в системі «стримувань і противаг»

Останніми роками значна увага фахівців та експертів прикута до проблеми поділу влади та забезпечення взаємодії між держав-

¹ Конституційні засади організації державної влади: теорія і практика [Текст] // Голос України. – 2008. – 9 квіт.

² Оніщук, М. Система стримувань і противаг у незалежній Українській державі: досвід, проблеми, перспективи [Текст] / М. Оніщук // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. пр. – К. : Логос, 2008. – С. 115–130; Бульба, О. Деякі аспекти реформування моделі поділу влади в Україні [Текст] / О. Бульба // Право України. – 2004. – № 4. – С. 27–29.

ними органами в процесі здійснення ними своїх повноважень і особливо конституційних норм, змінених у 2004 р. у зв'язку з проведенням політичної реформи¹. Вони неодноразово розглядалися в різних аспектах: і переважно в позитивному плані², і доволі критично, і з точки зору їх змістовної характеристики, і щодо їх органічного поєднання та узгодження з рештою конституційних норм і конституційних інститутів, і в контексті дотримання передбаченої самою Конституцією процедури внесення змін³.

М. П. Орзіх взагалі переконаний, що «обмеженість, яка виявилася у зведенні реформи на практиці до перерозподілу повноважень у трикутнику Президент — Парламент — Уряд та способів формування конституційних органів (зі встановленням нових тер-

¹ Див.: Шемшученко, Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні [Текст] / Ю. Шемшученко // Проблеми сучасного українського конституціонізму : зб. наук. пр. — К. : Логос, 2008. — С. 67–72; Протасова, В. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди [Текст] / В. Протасова. — Х. : Право, 2009. — С. 157–176; Лавренюк, С. Старт політреформи: від «багатовладдя» до безладу [Текст] / С. Лавренюк // Голос України. — 2007. — 20 листоп.; Лавренюк, С. Новий Президент під нову форму правління [Текст] / С. Лавренюк // Голос України. — 2007. — 17 лип.; Королюк, В. Політ реформи над президентським кріслом [Текст] / В. Королюк // Голос України. — 2007. — 2 жовт.

² Див.: Гончаренко, В. Г. Концептуальні питання політико-правової реформи в Україні [Текст] / В. Г. Гончаренко // Академічні читання. Вип. 1 (2005–2007 роки). — К. : УАІД «Рада», 2008. — С. 83.

³ Див.: Конституційна реформа: експертний аналіз [Текст]. — Х. : Фоліо, 2004. — 184 с.; Журавський, В. «Пакетне» голосування та інші сумнівні ноу-хау внесення змін до Конституції [Текст] / В. Журавський // Юрид. вісн. України. — 2005. — 29 січ. — 4 лют. (№ 4). — С. 9; Каплан, Ю. Політичний процес в Україні: особливості переходу до парламентської республіки [Текст] / Ю. Каплан // Віче. — 2005. — № 4. — С. 32–34; Барабаш, Ю. Г. Конституційна реформа та стабільність конституційного ладу: правовий аналіз системного зв'язку [Текст] / Ю. Г. Барабаш // Правова система України: історія, стан та перспективи. — Х. : Право, 2008. — Т. 2. — С. 32–58; Древаль, Ю. Політична реформа: вдосконалення політичних інститутів, чи... з пастки в пастку? [Текст] / Ю. Древаль // Віче. — 2005. — № 2. — С. 7–9; Коліушко, І. Чи потрібні зміни до Конституції? [Текст] / І. Коліушко // Юрид. журнал. — 2005. — № 3. — С. 74–77; Селіванов, А. О. Стабільність Конституції України як умова нових конституційних ідей [Текст] / А. О. Селіванов // Голос України. — 2006. — 4 берез.; Колісник, В. П. Нова конституційна модель здійснення державної влади в Україні: головні переваги та вади [Текст] / В. П. Колісник // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. — Сімферополь : Крим. юрид. ін-т Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. — Вип. 8. — С. 191–197; Лемак, В. Уроки для коаліції номер два [Текст] / В. Лемак // Дзеркало тижня. — 2007. — 3–10 листоп. (№ 41); Скрипнюк, О. В. Конституційна реформа в Україні: проблеми удосконалення системної організації державної влади [Текст] / О. В. Скрипнюк // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. пр. — Хмельницький : Вид-во Хмельниц. ун-ту упр. та права, 2008. — С. 18–21.

мінів), навряд чи можна охарактеризувати як політичну реформу, орієнтовану на створення сучасної системи українського конституціоналізму»¹. Саме тому виникає потреба звернутися до аналізу Основного Закону України з метою з'ясування тих конституційних норм, які потребують певного уточнення, а також удосконалення, корегування та узгодження.

На думку П. Б. Євграфова, у 1996 р. українське суспільство «отримало змішану форму правління в не найкращому її вигляді, а тому Конституція не стала для України оптимальним варіантом і породжувала конфлікти щодо здійснення повноважень Президентом і парламентом»². При цьому він підкреслює: «Конституція хоча й закріпила президентсько-парламентську форму правління, але насправді Україна стала президентською республікою в неklasичному (нетиповому) виді — фактично Президент залишався главою не лише держави, а й виконавчої влади»³. З такою оцінкою в цілому можна погодитись, однак при цьому варто зазначити, що саме такий перебіг подій був обумовлений не лише і не стільки вадами Основного Закону, скільки небажанням окремих державно-владних інституцій, і передусім глави держави та його Адміністрації, дотримуватися конституційних приписів. Тобто потенціал конституційного механізму здійснення влади зразка 1996 р. не був запроваджений та реалізований повністю і саме тому говорити про його неефективність як причину конституційної реформи вбачається не зовсім обґрунтованим, коректним та доречним.

У демократичній, правовій державі органи публічної влади не можуть втручатися у сферу повноважень інших владних інституцій. У загальному вигляді головні підходи до визначення меж повноважень органів публічної влади встановлено у Розділі I Конституції України. Зокрема, у ч. 2 ст. 6 Основного Закону України наголошується, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією

¹ Орзих, М. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право [Текст] : монография / М. Орзих, А. Крусян. – Киев : Алерта, 2006. – С. 281.

² Євграфов, П. Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007). Теоретичні та практичні аспекти [Текст] : наук.-практ. посіб. / П. Б. Євграфов. – К. : Прав. єдність, 2007. – С. 53.

³ Там само.

межах і відповідно до законів України». Це означає, що органи державної влади не можуть здійснювати повноваження, віднесені до компетенції інших органів публічної влади, та не повинні втручатися в прерогативи інших органів. Органи державної влади мають здійснювати покладені на них функції лише відповідно до наданих саме їм повноважень. Причому такі повноваження мають бути сформульовані у Конституції прямо, буквально й однозначно. Зобов'язання ж діяти «відповідно до законів України» слід розуміти так, що лише законами, а не підзаконними правовими актами мають визначатися конкретні форми діяльності державних органів та процедури здійснення покладених на них повноважень¹.

Положення ч. 2 ст. 6 Конституції України звернені саме до органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Однак, крім зазначених, в Україні функціонує ряд інших органів публічної влади, які мають певні (іноді досить значні) владні повноваження, але діють поза межами принципу поділу влади, тобто формально не можуть бути віднесені до жодної гілки державної влади. Саме тому в ч. 2 ст. 19 Конституції України міститься більш широка формула, звернена до всіх органів публічної влади: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Зазначений конституційний припис зобов'язує всі без винятку органи публічної влади та їх посадовців постійно узгоджувати будь-які свої дії з вимогами, вміщеними в Конституції та поточних законах. Тобто приписами законів пов'язані не лише державні органи, а й інші органи публічної влади та їх посадовці, які не можуть самі для себе формулювати власні функції та повноваження, діяти на власний розсуд передусім поза межами наданих їм повноважень. Більше того, навіть діючи у межах своїх повноважень, вони зобов'язані здійснювати будь-які організаційно-правові чи організаційно-технічні заходи лише за наявності підстав, передбачених законом. При цьому має використовуватися лише законний спосіб діяльності, тобто тільки передбачений Конституцією або чинним законом порядок здійснення дій, спрямованих на реалізацію наданих їм владних повноважень. Саме так у Конституції України здійснюється втілення принципу, згідно з яким органам

¹ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997–2001 [Текст] : у 2 кн. / відп. ред. П. Б. Євграфов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – С. 92.

публічної влади «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», і отже, «заборонено все, окрім дозволеного законом».

Більш детально та повно межі повноважень визначено у наступних розділах Конституції України. Так, більшість повноважень українського парламенту встановлено у ст. 85, повноваження глави держави — у ст. 106, уряду — у ст. 116 Основного Закону України.

Разом з тим, незважаючи на достатню конституційно-правову регламентацію повноважень владних інституцій, практика сучасного українського державотворення свідчить, що зазначені конституційні приписи ще не стали аксіомою функціонування органів публічної влади. Так, серед повноважень Верховної Ради України на перше місце поставлено «внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції». Першим прикладом внесення таких змін став Закон України від 8 грудня 2004 р., який було ухвалено в межах повноважень, наданих парламенту. Однак стосовно дотримання порядку внесення зазначених змін багато хто з фахівців та експертів висловлюють певні сумніви. Зокрема, не може не дивувати той факт, що всупереч вимог ст. 158 Конституції України повторний розгляд законопроекту, фактично тотожного раніше відхиленому, розпочався не через рік, а лише через два з половиною місяці. Причому майже повна ідентичність зазначених законопроектів була офіційно визнана Конституційним Судом України¹.

Окремі вимоги можуть міститися й у тих конституційних приписах, які на перший погляд не мають безпосереднього стосунку до повноважень органів публічної влади. Так, відповідно до ч. 1 ст. 67 Конституції України «кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом». Указана норма зобов'язує Верховну Раду України законодавчо встановити порядок сплати податків і зборів та їх розміри. Однак, усупереч зазначеним вимогам Конституції України, Закон «Про податок з фізичних осіб» було ухвалено лише 22 травня 2003 р., тобто майже через сім років після набуття чинності відповідним конституційним приписом. Причому розрахунок розмірів прибуткового

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України) [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 51, т. 1. – Ст. 2706.

податку для мільйонів громадян України тривалий час здійснювався навіть не на основі Декрету Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р., який мав силу закону, а на підставі ставок, передбачених Указом Президента України № 519/94 від 13 вересня 1994 р., тобто підзаконним актом.

Конституція України 1978 р., яка була чинною на момент видання зазначеного Декрету, прямо передбачила порядок внесення змін до декретів Кабінету Міністрів України: «Після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів України Верховна Рада може скасовувати або змінювати декрети законами України» (ч. 5 ст. 97¹ Конституції України 1978 р. у редакції від 19 грудня 1992 р.)¹. Більше того, в Україні склалася практика внесення змін до декретів Кабінету Міністрів України саме шляхом ухвалення відповідних законів. До Декрету Кабінету Міністрів України № 13-92 «Про прибутковий податок з громадян» від 26 грудня 1992 р. зміни вносилися 21 раз, з яких лише одного разу — Декретом уряду, а 20 разів — шляхом ухвалення парламентом відповідного Закону. Крім того, одне положення зазначеного Декрету Рішенням Конституційного Суду України було визнано неконституційним.

Однак усупереч встановленому Конституцією порядку Указом Президента України № 519/94 «Про збільшення неоподатковуваного мінімуму та ставки прогресивного оподаткування доходів громадян» від 13 вересня 1994 р. (із наступними змінами) було встановлено нові ставки прибуткового податку. Виникла парадоксальна ситуація, коли ставки прибуткового податку одночасно були передбачені і в нормативно-правовому акті, що має силу закону (у Декреті Кабінету Міністрів), і в підзаконному акті (Указі Президента України). Утім ні в самому Указі, ні в жодному іншому акті не вказувалося про внесення змін до ст. 7 Декрету Кабінету Міністрів України № 13-92 «Про прибутковий податок з громадян» від 26 грудня 1992 р. Таким чином, незважаючи на видання зазначеного Указу, розрахунок розмірів прибуткового податку й надалі мав би здійснюватися відповідно до початкової редакції ст. 7 Декрету Кабінету Міністрів України № 13-92 «Про прибутковий податок з громадян» від 26 грудня 1992 р. Проте всупереч

¹ Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97¹ та внесення змін і доповнень до статей 106, 114⁵ і 120 Конституції України [Текст] : Закон України від 19 грудня 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 60.

доктрині ієрархії нормативно-правових актів, вимогам елементарної логіки та здорового глузду відповідні зміни внесені до Інструкції про прибутковий податок з громадян від 21 квітня 1993 р. № 12 і розрахунок розмірів прибуткового податку для мільйонів громадян України почали здійснювати на підставі ставок, запроваджених Указом Президента України № 519/94 від 13 вересня 1994 р., тобто підзаконним актом. І це при тому, що конституційність вказаного Декрету ніхто не заперечував. Парадокс ситуації полягав у тому, що ст. 7 Декрету, ухваленого Кабінетом Міністрів на чолі з Л. Д. Кучмою, було проігноровано шляхом видання Указу Президентом України Л. Д. Кучмою.

Нехтування засадничими принципами права призвело до численних негативних наслідків, насамперед до дестимулювання продуктивної праці та значного розширення сфери функціонування «тіньової» економіки, а також істотного скорочення надходжень до бюджету.

Новітня історія України подає й інші численні приклади виходу за межі власних повноважень органів публічної влади та їх посадовців. Це і призначення заступників міністрів Президентом України, і затвердження ним численних положень про міністерства, і призначення Президентом України всупереч вимогам Конституції виконуючих обов'язки керівників центральних органів виконавчої влади і виконуючих обов'язки голів обласних державних адміністрацій, і неодноразове застосування главою держави права вето до того самого закону, і призначення главою держави у 2005 р. після відставки уряду виконуючим обов'язки Прем'єр-міністра особи, яка не входила до складу уряду, і відправка парламентом уряду у відставку 10 січня 2006 р., і ухвалення Закону про Державний бюджет на 2010 р. (багато хто з депутатів не мав ні часу, ні можливості навіть для ознайомлення з проектом), і внесення змін до Закону про регламент, і врегулювання Кабінетом Міністрів України тих суспільних відносин, що потребують виключного законодавчого регулювання, і прийняття місцевими радами рішень про визнання російської мови регіональною, і порушення демократичних засад законодавчого процесу (ухвалення законів без завчасного надання відповідних матеріалів, без обговорення тощо), і порушення демократичного порядку формування та розширення складу коаліції депутатських фракцій тощо. Саме тому на сучасному етапі державотворення найбільш актуальною видається про-

блема створення механізму забезпечення неухильного дотримання конституційних вимог усіма без винятку державно-владними інституціями.

Для глибокого розуміння суті конституційних змін та рівня взаємовідносин у системі вищих органів держави варто також дослідити укази глави держави про розпуск парламенту, а також акти парламенту та уряду. Усі вони мають бути глибоко та всебічно проаналізовані з метою отримання висновків та уроків на майбутнє. Не дослідивши вказані акти та причини, які їх обумовили, й умови, які сприяли їх ухваленню, навряд чи вдасться уникнути схожого розвитку подій у майбутньому. Причому в сучасній українській історії уже був приклад дострокового припинення повноважень парламенту в 1993 р.¹

Видання Указу Президента України № 264 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 р. значною мірою було обумовлено рішеннями та діями парламенту, що суперечили Конституції України та поточному українському законодавству. Про такі дії та рішення свідчать перш за все:

1. Порядок формування коаліції депутатських фракцій у 2006 р. Аналіз порядку створення Коаліції демократичних сил та обставин припинення її діяльності, а також процесу формування Антикризової коаліції у Верховній Раді України дозволяє зробити висновок про те, що мали місце суттєві порушення вимог Регламенту Верховної Ради України. Так, фракція Соціалістичної партії України спочатку разом із фракціями блоку «Наша Україна» та виборчого блоку Юлії Тимошенко підписала у червні 2006 р. Угоду про утворення Коаліції демократичних сил. Проте незабаром фракція Соціалістичної партії України вийшла з цієї коаліції, однак при цьому всупереч вимогам чинного на той час Регламенту Верховної Ради України вона: а) не повідомила про вихід з коаліції лідерів інших фракцій, які підписали Угоду (Регламент вимагав зробити це не пізніше як за десять днів); б) порушила термін оголошення на пленарному засіданні парламенту про вихід своєї фракції з коаліції; в) не розмістила відповідне повідомлення в газеті «Голос України» (не пізніше як через чотири дні після офіційного оголошення про вихід із коаліції на пленарному засіданні парламенту).

¹ Див.: Коцюба, О. Узурпація права народу: гарант незаконності першого розпуску парламенту [Текст] / О. Коцюба // Голос України. – 2008. – 27 серп.

Лише після послідовного дотримання всіх зазначених вимог Регламенту фракція Соціалістичної партії України мала право на своєму засіданні розглянути питання про можливість її участі у формуванні іншої коаліції та ухвалити з дотриманням демократичних процедур відповідне рішення. Усупереч зазначеним вимогам Регламенту Верховної Ради України представники фракції Соціалістичної партії України фактично одночасно заявили про вихід із Коаліції демократичних сил та про входження до складу Антикризової коаліції, що стало несподіванкою для інших учасників Коаліції демократичних сил.

Таким чином, на той час існували всі підстави для висновку про порушення порядку створення Антикризової коаліції. Якщо Угоду про створення коаліції підписали неналежні суб'єкти, навіть один депутат, що входить до фракції, яка не ухвалювала рішення про участь у коаліції (якщо уважно, буквально і прискіпливо читати Конституцію), тоді Угода є нечинною, незаконною, неконституційною. Разом з тим зазначені конституційні приписи можна розуміти й по-іншому. Отже, виникає ще одна складна і важлива проблема — це проблема досконалості конституційного тексту, проблема юридичної техніки, яка дозволяє по-різному читати й розуміти ті самі положення¹.

2. Численні приклади голосування в парламенті одних народних депутатів України за інших. Відповідно до ч. 3 ст. 84 Конституції України «голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто». У пункті 2 Рішення Конституційного Суду України у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 прямо зазначається: «Положення частини третьої статті 84 Конституції України щодо здійснення народним депутатом України голосування на засіданнях Верховної Ради України означає його безпосереднє волевиявлення незалежно від способу голосування, тобто народний депутат України не має права голосувати за інших народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України. Порушення встановленої Конституцією України процедури ухвалення законів та інших правових актів Верховною Радою України є підставою для визнання їх неконсти-

¹ Діаметрально протилежні підходи до визначення поняття «коаліція депутатських фракцій» продемонстрував Конституційний Суд України у своїх правових позиціях, викладених у рішеннях від 25 червня 2008 р. (п. 5.1), 17 вересня 2008 р. (п. 3.2.1) та 6 квітня 2010 р.

туційними»¹. Загальновідомими є факти, коли у сесійній залі парламенту насправді перебуває одна кількість народних депутатів України, а голосує дещо інша (іноді значно більша) їх кількість. Тому в експертів часто виникають обґрунтовані сумніви щодо дотримання вимог ст. 91 Конституції України (йдеться про ухвалення законів та постанов парламенту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України). Причому перевірити дотримання вказаних вимог нескладно, однак ні Голова Верховної Ради, ні регламентний комітет, ні глава держави як гарант додержання Конституції чомусь не переймаються цією проблемою.

3. Внесення змін до Регламенту Верховної Ради України. 19 вересня 2006 р. у супереччя п. 6 ч. 2 та ч. 6 ст. 81 Конституції України Верховна Рада України внесла зміни до Регламенту Верховної Ради, відповідно до яких доповнила ст. 61 після частини третьою новою частиною такого змісту: «4. Позафракційний народний депутат має право за особистою заявою увійти до складу коаліції чи опозиції». Утім при цьому незмінними залишилися ч. 2 ст. 59 Регламенту, згідно з якою «народний депутат може входити до складу лише депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої його обрано», та ч. 2 ст. 61 Регламенту Верховної Ради, згідно з якою «коаліція формується депутатськими фракціями»².

4. Порядок зміни складу коаліції депутатських фракцій. У 2007 р. Антикризова коаліція змінила свою назву на Коаліцію національної єдності та дала згоду на включення до її складу окремих депутатів від тих фракцій, які перебували в опозиції. Указані дії прямо суперечили ч. 2 ст. 61 Регламенту Верховної Ради (який на той час визнавався чинним), згідно з якою «коаліція формується депутатськими фракціями», та ч. 1 ст. 65 Регламенту Верховної Ради, згідно з якою «депутатська фракція, яка не є учасником коаліції, може за своїм бажанням та за згодою коаліції увійти до її складу, приєднавшись до коаліційної угоди». Указані положення означали, що приєднатися до коаліційної угоди можуть лише депутатські фракції, а не окремі депутати. При цьому фракція мала б ухвалити на демократичних засадах рішення про намір увійти до коаліції депутатських фракцій (ч. 3 ст. 58 чинного на той час

¹ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997–2001 [Текст] : у 2 кн. / відп. ред. П. Б. Євграфов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – С. 262–263.

² Регламент Верховної Ради України від 16 березня 2006 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 23, 24–25. – Ст. 202.

Регламенту Верховної Ради), а остання мала б прийняти рішення про надання згоди на входження до її складу саме цієї фракції.

Виправдати дії вказаних депутатів на той час не могло й посилення на ч. 4 ст. 61 чинного на той час Регламенту Верховної Ради, у якій допускалося індивідуальне членство позафракційних депутатів у коаліції, оскільки вони підписали коаліційну угоду і, отже, увійшли до коаліції депутатських фракцій тоді, коли не мали статусу позафракційних.

5. Ухвалення після видання Указу Президента України від 2 квітня 2007 р. № 246 окремих постанов парламенту, що суперечать Конституції України та поточному українському законодавству. 2 квітня 2007 р. Верховна Рада України ухвалила Постанову № 843-V, якою скасувала Постанову Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії» від 8 грудня 2004 р. Зазначена постанова суперечила ст. 30 Закону України «Про центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. Іншою своєю Постановою № 845-V від 2 квітня 2007 р. Верховна Рада України звернулася до Конституційного Суду України з пропозицією розглянути конституційне подання щодо перевірки конституційності Указу Президента України від 2 квітня 2007 р. № 246 невідкладно, але не пізніше ніж упродовж п'яти днів з дня його надходження. Визначення терміну розгляду конституційного подання Конституційним Судом України всупереч вимогам ст. 57 Закону України «Про Конституційний Суд України» мало б визнаватися формою тиску на суддів Конституційного Суду України.

6. Невиконання Верховною Радою України конституційної вимоги щодо розгляду та схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Усупереч вимогам п. 11 ч. 1 ст. 85 Конституції України, ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та ст. 222 чинного на той час Регламенту Верховної Ради Кабінет Міністрів України не подав до Верховної Ради України Програму своєї діяльності (протягом місяця після його формування), а Верховна Рада України не вимагала від Уряду подання такої Програми і відповідно не розглядала та не схвалила її¹.

¹ Уряд працював без Програми діяльності із серпня 2006 р. понад 16 місяців до формування нового складу. Уряд, сформований у грудні 2007 р., подав Програму діяльності до парламенту, але той Програму не розглянув із політичних мотивів. Так само і в березні 2010 р. усупереч вимогам ч. 2 ст. 11 Закону «Про Кабінет Міністрів України» Програма діяльності Уряду не була внесена до парламенту новопризначеним Прем'єр-міністром разом із поданням про посадовий та персональний склад урядовців.

До того ж у ст. 83 Конституції України йдеться про регламент Верховної Ради, але в п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України навіть після внесення змін до Основного Закону так і залишилася вимога щодо визначення виключно законами «організації і порядку діяльності Верховної Ради України» (тобто очевидно залишалася суперечність). На цій підставі Регламент було визнано таким, що не відповідає вимогам Конституції, оскільки його ухвалили не законом, а постановою. Крім того, потрібно виходити виключно з приписів Конституції України, яка, наприклад, не містить поняття «позафракційний депутат», що є нонсенсом з огляду на пропорційну виборчу систему.

Таким чином, видання Указу Президента України № 264 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 р. багато в чому спричинено численними неконституційними рішеннями, діями та бездіяльністю Верховної Ради України, обумовлено невдалою політичною реформою від 8 грудня 2004 р., яка призвела до непропорційного та асиметричного перерозподілу повноважень між державними органами, до розбалансування системи здійснення державної влади, до втрати керованості державно-політичними та соціально-економічними процесами. Хоча накопичення негативних тенденцій у державі й суспільстві певною мірою спричинило й відсутність політичної волі та інертність і безпорадність політичної еліти.

Разом з тим науковці аргументовано довели, що і глава держави, видаючи Указ № 264 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 2 квітня 2007 р., порушив ряд конституційних положень та норм поточного законодавства¹.

У зв'язку з цим одним із можливих варіантів виходу з глибокої політичної кризи на той час могло стати визнання неконституційними і Указу Президента України, і Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. Утім такий перебіг подій міг бути реалізований лише до початку серпня 2007 р. При цьому легітимність виборів парламенту у 2006 р. і глави держави у 2004 р. не мали б піддаватися сумніву, оскільки: 1) Закон «Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня

¹ Див.: Копиленко, О. Науково-експертний висновок щодо Указу Президента України від 2 квітня 2007 р. № 264/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» [Текст] / О. Копиленко // Голос України. – 2007. – 7 квіт.

2004 року»¹, ухвалений у так званому «пакеті» 8 грудня 2004 р., уже був предметом розгляду Конституційного Суду України і його було визнано конституційним за винятком одного положення; 2) Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» (3207-1) самі ж ініціатори другого етапу реформи змінювали уже кілька разів і фактично відмовилися від тієї редакції, яку попередньо схвалили 8 грудня 2004 р. разом з остаточним ухваленням у тому ж таки «пакеті» Закону України «Про внесення змін до Конституції України».

1.2. Взаємовідносини органів державної влади у процесі формування уряду в контексті європейського досвіду конституційного регулювання

З огляду на проблеми, що виникали у зв'язку зі змінами у 2004–2010 рр. моделі взаємовідносин між органами державної влади, особливої уваги потребує аналіз порядку формування уряду.

Існує два головних способи формування уряду в державах із республіканською формою правління — парламентський і позапарламентський². Однак і за першого способу роль глави держави в процедурі формування уряду може бути доволі значною. Аналіз конституцій європейських держав свідчить про те, що в багатьох із них формальне право призначати прем'єр-міністра надається саме президентові. Причому в одних республіках глава держави призначає прем'єр-міністра на власний розсуд³, а в інших — змушений ураховувати або ж позицію парламенту в цілому, або ж реальну розстановку політичних сил. Як зазначає з цього приводу В. М. Шаповал, «фактично ж право на формування уряду тут одержує політична партія (або коаліція партій), яка після виборів

¹ Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 52. — Ст. 566.

² Див.: Дахова, І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах [Текст] / І. І. Дахова. — Х.: ФІНН, 2008. — С. 85–106.

³ Відповідно до ст. 8 Конституції Французької Республіки, з якою досить часто порівнюється Україна, президент самостійно призначає прем'єр-міністра, а за його пропозицією — й інших членів уряду (див.: Современные зарубежные конституции [Текст] : сб. док. по конституц. праву зарубеж. стран / под ред. В. В. Маклакова. — М.: [б. и.], 1996. — С. 82).

має більшість місць у парламенті (у двопалатних парламентах — у нижній палаті)»¹.

В Австрії «федеральний канцлер і за його пропозицією решта членів Федерального уряду призначаються Федеральним президентом» (ч. 1 ст. 70 Конституції Австрійської Республіки від 10 листопада 1920 р.)². На практиці ж члени уряду призначаються зі складу тих партій, які користуються довірою Національної ради (нижньої палати Федерального парламенту)³.

За Конституцією Республіки Ісландія від 17 червня 1944 р. Президент здійснює свою владу через міністрів (ст. 13)⁴, призначає членів Кабінету міністрів і приймає їх відставку, визначає кількість міністрів та їх функції (ст. 15)⁵.

У деяких інших європейських державах президент також призначає прем'єр-міністра, але за згодою парламенту. Така згода може бути попередньою або ж надаватися після призначення глави уряду та його складу у вигляді отримання вотуму довіри. Ця процедура називається інвеститурою уряду. На думку Д. А. Ковачева, в окремих республіках «призначення прем'єр-міністра є обов'язком президента, тобто входить не до його компетенції, а до його правоздатності», при цьому «президент зобов'язаний призначити на пост прем'єр-міністра особу, рекомендовану парламентською групою, яка має більшість місць у парламенті»⁶.

Наприклад, у Греції Президент Республіки призначає Прем'єр-міністра, а за його пропозицією призначає і звільняє решту членів уряду й заступників міністра (ч. 1 ст. 37 Конституції)⁷. Прем'єр-міністром призначається лідер партії, яка має абсолютну більшість місць у парламенті. Якщо жодна з партій не має абсолютної більшості місць у парламенті, Пре-

¹ Шаповал, В. М. Зарубіжний парламентаризм [Текст] / В. М. Шаповал. — К. : Основи, 1993. — С. 127.

² Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : Норма, 2001. — Т. 1. — С. 67.

³ Там само. — С. 23.

⁴ Там само. — Т. 2. — С. 18.

⁵ Там само. — С. 19.

⁶ Конституционное право государств Европы [Текст] / отв. ред. Д. А. Ковачев. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — С. 210.

⁷ Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : Норма, 2001. — Т. 1. — С. 660.

зидент доручає лідеру партії, яка має відносно більшість місць у парламенті, вивчити можливість формування уряду, який користуватиметься довірою парламенту. У разі невдачі Президент доручає таку ж місію лідеру партії, яка за кількістю депутатів посідає друге місце в парламенті, а якщо й ця спроба виявиться безуспішною, таке ж доручення отримує лідер третьої партії за чисельністю місць у парламенті. Кожний пробний мандат має силу протягом трьох днів. Якщо пробні мандати не дадуть результатів, Президент скликає лідерів партій і, переконавшись у неможливості сформувати уряд, який користувався б довірою парламенту, доручає формування уряду з представників усіх парламентських партій. У разі ж невдачі й цієї спроби він покладає місію формування уряду широкої згоди або ж на Державну раду, або на Ареопаг (так називається Верховний касаційний суд), або на Контрольну раду й розпускає парламент (ч. 2, ч. 3 ст. 37)¹. Уряд має користуватися довірою парламенту. Для цього відповідно до ч. 1 ст. 84 Конституції протягом п'ятнадцятиденного строку після прийняття присяги Прем'єр-міністром уряд зобов'язаний звернутися до парламенту з метою отримання вотуму довіри².

В Ірландії Президент за пропозицією Палати представників зобов'язаний призначити Прем'єр-міністра, за поданням якого глава держави призначає інших членів уряду. При цьому їх кандидатури попередньо мають бути схвалені Палатою представників (п. 1.1 та п. 2 ст. 13 Конституції). За порадою Прем'єр-міністра Президент зобов'язаний прийняти відставку чи призупинити призначення кожного члена уряду (п. 3 ст. 13)³.

Прем'єр-міністр Португалії відповідно до ст. 187 Конституції від 2 квітня 1976 р. призначається Президентом після консультацій із політичними партіями, представленими в Асамблеї Республіки, і з урахуванням результатів виборів⁴. Решта членів уряду призначаються Президентом за пропозицією Прем'єр-міністра⁵. Формально парламент не бере участі у формуванні уряду, але може деле-

¹ Конституції государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 1. – С. 661.

² Там само. – С. 678.

³ Там само. – С. 789.

⁴ Там само. – Т. 2. – С. 805.

⁵ Там само. – С. 806.

гувати останньому навіть законодавчі повноваження (п. д ст. 161)¹.

Президент Польщі висуває кандидатуру на посаду Голови Ради Міністрів, який пропонує склад Ради Міністрів. Президент призначає Голову Ради Міністрів разом з іншими членами Ради Міністрів протягом 14 днів з дня першого засідання Сейму або прийняття відставки попередньої Ради Міністрів і приймає присягу членів новопризначеної Ради Міністрів. Голова Ради Міністрів протягом 14 днів з дня призначення Президентом Республіки подає Сейму програму діяльності Уряду з проханням надати йому вотум довіри. Щодо вотуму довіри Сейм виносить постанову абсолютною більшістю голосів за умови присутності не менш як половини депутатів (ст. 154 Конституції від 2 квітня 1997 р.)².

В Італії Президент призначає Голову Ради міністрів і за його пропозицією міністрів. Увесь склад уряду приводиться до присяги Президентом і повинен отримати вотум довіри обох палат (статті 92–94 Конституції від 22 грудня 1947 р.)³.

Досить оригінальна модель владних взаємовідносин передбачається за Конституцією Турецької Республіки від 7 листопада 1982 р. Прем'єр-міністр призначається Президентом із числа членів Великих Національних Зборів. Міністри висуваються Прем'єр-міністром і призначаються Президентом теж із числа членів Великих Національних Зборів або осіб, які відповідають вимогам, що висуваються до депутатів. У разі необхідності вони можуть бути звільнені Президентом за пропозицією Прем'єр-міністра (ст. 109 Конституції). Повний список членів Ради Міністрів подається Великим Національним Збором. Урядова програма Ради Міністрів зачитується Прем'єр-міністром чи одним із міністрів перед Великими Національними Зборами протягом тижня з моменту формування Ради Міністрів, після чого проводиться голосування про довіру Уряду. Дебати про вотум довіри розпочинаються через повних два дні після заслуховування програми, а голосування проводиться через один повний день після дебатів (ст. 110)⁴. Питання

¹ Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 2. – С. 795.

² Конституції зарубіжних країн [Текст]. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 193.

³ Современные зарубежные конституции [Текст] : сб. док. по конституц. праву заруб. стран / под ред. В. В. Маклакова. – М. : [б. и.], 1996. – С. 125.

⁴ Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 3. – С. 256.

про вотум довіри може бути поставлено Прем'єр-міністром перед Великими Національними Зборами в будь-який час протягом виконання Урядом своїх повноважень. Але й у такому випадку воно не може обговорюватися раніше, ніж через день після подання Великим Національним Зборам, і не може ставитися на голосування, доки не пройде один повний день після дебатів. Запит про довіру може бути відхилено лише абсолютною більшістю від загальної кількості членів Великих Національних Зборів (ст. 110)¹.

Крім того, виокремлюються європейські держави, у яких глави уряду обираються парламентом за певної ролі в цій процедурі глави держави.

В Угорщині Прем'єр-міністр обирається за пропозицією президента більшістю голосів представників Державних Зборів. Його вибори і прийняття програми Уряду здійснюються Державними Зборами в робочому порядку. А от міністри призначаються і звільняються Президентом за рекомендацією Прем'єр-міністра (ст. 33 Конституції Угорської Республіки від 18 серпня 1949 р.)². Дуже схожа модель формування уряду була запроваджена й діяла в Україні за Конституцією 1996 р. (попри певні термінологічні розбіжності) з тією лише різницею, що Прем'єр-міністр призначався Президентом за згодою Верховної Ради України (але, по суті, за результатами такого ж голосування у парламенті).

У Фінляндії Едускунта (парламент) обирає Прем'єр-міністра, якого потім Президент призначає для виконання обов'язків. Інші міністри призначаються Президентом за пропозицією Прем'єр-міністра. Перш ніж буде обрано Прем'єр-міністра, представники від партійних груп Едускунти знайомляться з програмою уряду та з його складом. Про результати такого ознайомлення повідомляється Президентові, щоб він запропонував Едускунті ту особу, яка пропонується кандидатом у Прем'єр-міністри. Якщо під час відкритого голосування в парламенті кандидат отримає більше половини голосів, він вважається обраним. Якщо ж кандидат не набере більшості голосів, то в такому ж порядку пропонується новий кандидат. Якщо й новий кандидат не набере більше половини голосів, проводяться нові вибори шляхом відкритого голосування.

¹ Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 3. – С. 256.

² Там само. – Т. 1. – С. 552.

При цьому обраним вважається той, хто отримує більшу кількість голосів. Якщо після утворення Державної ради (так називається уряд) її склад істотно змінюється, має бути скликана Едускунта (§ 61 Конституції Фінляндії від 11 червня 1999 р.). Державна рада повинна без затримки подати свою програму Едускунті у формі заяви. Таке ж подання потрібно здійснити, якщо істотно змінюється склад Державної ради (§ 62)¹.

Своєрідний механізм формування уряду запроваджено у Республіці Болгарія за Конституцією від 12 липня 1991 р. Відповідно до її п. 6 ст. 84 Народні збори «обирають і звільняють з посади Міністра-голову і за його пропозицією — Раду Міністрів», а також «вносять зміни до уряду за пропозицією Міністра-голови»². Згідно зі ст. 99 Конституції Президент після консультацій із парламентськими групами доручає кандидату на посаду Міністра-голови, який рекомендується найбільшою за чисельністю парламентською групою, сформувавши склад уряду. Якщо протягом 7-ми днів кандидат на посаду Міністра-голови не зможе запропонувати склад Ради Міністрів, Президент доручає це кандидату на посаду Міністра-голови, запропонованому другою за чисельністю депутатською групою. Якщо і в цьому випадку не буде запропоновано склад Ради Міністрів, Президент протягом 7-ми днів доручає будь-якій іншій парламентській групі визначити кандидата на посаду Міністра-голови. Якщо таке доручення виконано успішно, Президент пропонує Народним зборам обрати кандидата Міністром-головою³.

Таким чином, модель формування українського уряду, започаткована шляхом внесення змін до Конституції України Законом від 8 грудня 2004 р., не повторювала жодного європейського зразка і лише частково нагадувала окремі елементи різних конституційних моделей, зокрема болгарського варіанта, який є досить оригінальним, але не набув значного поширення в європейських державах. Навряд чи такий механізм, перенесений на український ґрунт, міг претендувати на ефективність з огляду хоча б на те, що в переважній більшості європейських держав персональний склад уряду все ж таки формується за пропозицією прем'єр-міністра

¹ Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 3. – С. 384.

² Конституції нових держав Європи та Азії [Текст]. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – С. 136.

³ Там само. – С. 141.

саме главою держави, а не парламентом. І в цьому є своя логіка, адже уряд може бути результативним, лише ставши єдиною командою — командою односторонців. Таким поступово може стати (теоретично) будь-який уряд, але краще, щоб саме таким він був сформований від самого початку, чого навряд чи можна буде досягти, якщо роль глави держави у формуванні уряду буде зведено до суто технічної, а прем'єр-міністра буде дистанційовано від процедури формування складу уряду або його думка не стане визначальною в цьому процесі.

Головна причина численних непорозумінь та конфліктів, що виникали у 2006–2010 рр. у взаємовідносинах органів державної влади, полягала перш за все у своєрідній моделі парламентсько-президентської республіки, яка не була оптимальною та функціональною.

У більшості європейських держав, які є парламентськими республіками, саме президент, обраний парламентом, призначає главу уряду та його членів. В Україні ж Президент держави, обраний всенародно, відігравав у процесі призначення уряду суто технічну роль. Тому виникав певний алогічний перекид: глава держави, як і раніше, обирався всенародно, але впливати на формування уряду практично не міг. Це штучно звужувало його статус, прищувало роль Президента України у державному механізмі та фактично дистанціювало його від влади, що ставало джерелом політичної напруженості, заважало досягненню компромісів та перешкоджало стабільному функціонуванню усього державного механізму¹. Разом з тим у літературі висловлено й іншу точку зору. Зокрема, як зазначав В. Б. Авер'янов, «Президент зможе фактично відхилити конкретну кандидатуру»². Дійсно, якщо глава держави не вніс би до парламенту запропоновану коаліцією кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра протягом встановленого терміну, то вона не була б призначена і ніякої відповідальності глава держави у такому разі не мав нести (оскільки настання жодних негативних наслідків законодавством не передбачено). До того ж і жодних важелів впливу на Президента

¹ Колісник, В. Подальше удосконалення конституційного регулювання в Україні: продовження конституційної реформи чи ухвалення нової Конституції? [Текст] / В. Колісник // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій. – К. ; Львів : Юриспруденція, 2008. – С. 34.

² Правова система України: історія, стан та перспективи [Текст]. – Х. : Право, 2008. – Т. 2. – С. 287.

України у такому випадку не мав ні парламент, ні будь-який інший орган держави. Тобто розвиток подій залежав би від політичної волі глави держави.

На думку ініціаторів та прихильників політичної реформи, зміна системи взаємовідносин між гілками влади, розширення ролі парламенту та глави уряду в механізмі здійснення державної влади мали б сприяти підвищенню відповідальності парламенту та уряду за стан справ у державі. Зокрема, М. Оніщук вважає, що «для впровадження ліберал-консервативної моделі політичної системи однією з головних проблем є питання про політичну відповідальність органів державної влади, передусім парламенту та уряду, які фактично і юридично повинні відповідати за формування, контроль і реалізацію державної політики. По суті, політична відповідальність у своєму концентрованому розумінні — це можливість дострокового припинення повноважень політичних органів державної влади, передусім парламенту та уряду, коли вони нездатні належним чином виконувати свої конституційні функції (прорахунки у політиці, корупція, конфлікти між гілками влади тощо). Українська конституційна доктрина і практика знає лише юридичні підстави, які чітко закріплені у конституціях або законах (нездатність парламенту протягом певного часу розпочати сесійну діяльність, парламентський вотум недовіри уряду, вчинення президентом злочину тощо)»¹. С. Гавриш переконаний, що політична реформа «передбачає формування дієвого механізму взаємної відповідальності і співпраці між урядом і парламентом, перегляд обсягів повноважень державних органів, посилення контрольних функцій парламенту, визначення процедури формування і відставки уряду, врегулювання правового статусу парламентської коаліції, а також гарантування суспільству неможливості узурпації влади»². Досить критично та все ж у цілому схвально відгукнувся про зазначені зміни В. Сіренко, на думку якого «політична реформа є маленьким кроком до структурної політизації України»³. А. Колпаков стверджує, що «формування коаліційного уряду призведе до

¹ Оніщук, М. Конституційна реформа: пролог чи післямова? [Текст] / М. Оніщук // Голос України. – 2004. – 2 лип. (№ 120). – С. 13.

² Гавриш, С. Політична реформа є викликом сучасної історії [Текст] / С. Гавриш // Голос України. – 2004. – 27 лип. (№ 137). – С. 8.

³ Сіренко, В. Який Президент нам потрібен [Текст] / В. Сіренко // Голос України. – 2004. – 27 лип. (№ 137). – С. 8.

збільшення взаємовідповідальності та поліпшити взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів і Верховною Радою»¹.

Однак на практиці конституційна реформа сприяла розпорощенню відповідальності. Влада була й залишається безвідповідальною. В. Ф. Погорілко вважав, що «наша держава, її органи і посадові особи є нині практично безвідповідальними з точки зору конституційно-правової відповідальності»². Незважаючи на створення кількох коаліцій та формування уряду тепер уже на коаліційній основі, за час діяльності парламенту на новій конституційній основі у 2006–2010 рр. пожвавлення законотворчості не відбулося, хоча й прогнозувалося (коаліція мала б сприяти діяльності уряду шляхом ухвалення необхідних законів, однак на практиці цього не сталося). Коаліція мала б перейматися створенням сприятливих умов для діяльності уряду саме шляхом удосконалення законодавчого регулювання. Проте ніяких кардинальних змін на практиці насправді не відбулося³. Протиріччя в законодавчому регулюванні навіть поглибилися.

Про безвідповідальність державної влади у період з 2006 по 2010 р. свідчить і нехтування урядом та парламентом конституційної вимоги щодо розробки та затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Після формування на початку серпня 2006 р. уряд, який самовпевнено називав себе «урядом професіоналів», так і не розробив та не вніс до парламенту програму своєї діяльності (хоча відповідно до чинного на той час Регламенту Верховної Ради України та тодішньої редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» мав би внести таку програму не пізніше одного місяця з дня формування уряду). Однак ні через місяць, ні через два місяці, не через півроку, ні навіть через рік урядовці не визначилися з головними та пріоритетними напрямками своєї діяльності (тобто з програмою) й фактично здійснювали керівництво всіма найважливішими сферами «напомацки», «навмання», вели суспільство «манівцями» і до того ж — невідомо куди. У ставленні до розробки проекту Програми діяльності уряду

¹ Колпаков, А. Проблеми змін в політичній системі України: політико-правовий вимір [Текст] / А. Колпаков // *Право України*. – 2003. – № 4. – С. 6.

² Погорілко, В. Ф. Теоретичні і практичні проблеми сучасного українського державотворення [Текст] / В. Ф. Погорілко // *Академічні читання*. Вип. 1 (2005–2007 роки). – К. : УАІД «Рада», 2008. – С. 16.

³ Лавренюк, С. Криза коаліції демократичних сил і антикризова коаліція [Текст] / С. Лавренюк // *Голос України*. – 2007. – 27 листоп.

виявилася своєрідна «кругова порука», оскільки ні Голова Верховної Ради України, ні коаліція депутатських фракцій (так само, як і глава держави, і опозиційні фракції) навіть не критикували урядовців за таку бездіяльність, не засудили їх за нехтування зазначеною конституційною вимогою. Громадянське суспільство, якщо воно претендує на роль справжнього контролера держави, не мало права «подарувати» коаліції та уряду таку непослідовність та «політичну неохайність». Адже демократія починається з дотримання процедур. Так звана Коаліція демократичних сил¹, сформована у листопаді 2007 р., взагалі відмовилася розглядати Програму діяльності уряду, внесenu до парламенту в січні 2008 р., так само виявивши повну безвідповідальність. Не відбулося кардинальних змін і після утворення у грудні 2008 р. Коаліції національного розвитку, стабільності та порядку². Так само й у березні 2010 р. у супереч вимогам ч. 2 ст. 11 Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. Програма діяльності Уряду не була внесена до парламенту новопризначеним Прем'єр-міністром одночасно з поданням про посадовий та персональний склад Кабінету Міністрів України.

1.3. Політична структуризація та її вплив на механізм взаємовідносин органів державної влади

За структурою Верховна Рада України є однопалатним парламентом. Разом з тим можна виокремити політичну та організаційно-формальну структуру Верховної Ради України як однопалатного парламенту. До політичної належать депутатські фракції, коаліція депутатських фракцій та парламентська опозиція. До організаційно-формальної структури парламенту — парламентські комітети, тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії.

Зміни, внесені у 2004 р. до Конституції України, були спрямовані на «істотне посилення ролі партій у структуризації парламенту, при формуванні виконавчої вертикалі та у виборчому процесі», на запровадження «більш раціональної та ефективної системи

¹ Угода про утворення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання [Текст] // Голос України. – 2007. – 1 груд.

² Угода про створення Коаліції «Національного розвитку, стабільності та порядку» [Текст] // Голос України. – 2008. – 17 груд.

влади, створення якої є можливим тільки за умови розбудови відповідально діючої партійної системи та громадянських інститутів»¹. Політична структурованість мала б забезпечити стабільність роботи парламенту і всього механізму здійснення державної влади з огляду на досвід європейських держав². В. Сіренко прогнозував, що, «відходячи від президентської форми правління, наша країна відійде від протистояння виконавчої і законодавчої влади, від кланово-олігархічного впливу на владу, від постійних порушень Конституції і законів, від указанного права, від прокурорської, міліцейської і судової сваволі за вказівкою чиновників. Політичне життя країни наповниться змістом інтересів усіх класів і соціальних верств суспільства через діяльність політичних партій та інших об'єднань громадянського суспільства»³. Хоча згодом, підбиваючи підсумки проведеного дослідження, автор припускав можливість запровадження в Україні кількох різновидів політичного режиму, але процес демократизації влади пов'язував виключно з втіленням механізмів, передбачених конституційною реформою⁴.

Проте насправді вибори на пропорційній основі суттєво знизили якісний рівень депутатського корпусу, оскільки до виборчих списків було внесено мало досвідчених політиків, особистостей, які уміють аналізувати політичні процеси та можуть запропонувати обґрунтовані варіанти важливих (нагальних) рішень, адекватних вимогам часу та ситуації, що склалася. Натомість значну частину виборчих списків становлять громадяни, які не мають ні досвіду, ні прагнення до політичної діяльності та голосують в основному автоматично, за вказівкою формальних та неформальних партійних лідерів і «ретрансляторів» їхніх вказівок. Мажоритарні вибори попри усі їх недоліки сприяли формуванню особистостей, політичної еліти. А вибори на пропорційній основі дозволили багатьом народним депутатам «сховатися» в тінь партійного брэнда й саме завдяки цьому пройти до складу парламенту. Пропорційна виборча система в українському виконанні потягла за собою збільшення

¹ Тацій, В. Я. Конституційна реформа – шлях до політичного компромісу та соціального миру [Текст] / В. Я. Тацій // Тижневик 2000. – 2004. – 31 груд.

² Ларін, М. Політична структурованість як фактор стабільності роботи парламенту [Текст] / М. Ларін // Юрид. вісн. України. – 2005. – 5–11 лют. (№ 5).

³ Сіренко, В. То що нас очікує – охлократія, авторитаризм чи парламентська республіка? [Текст] / В. Сіренко // Голос України. – 2005. – 22 лют. (№ 33).

⁴ Там само.

серед депутатів кількості бездумних «кнопкодавів», масиву так званої «слухняної сірої маси» без власних політичних амбіцій, прагнень і уподобань, а інколи навіть без розуміння і бажання займатися власне політикою.

У результаті запровадження пропорційної виборчої системи парламент, по-перше, перестав бути представницьким органом: у 2006 р. від Києва було обрано понад 200 депутатів, від Донецької області — 53, а від Буковини та Закарпаття — лише по 2 депутати. По-друге, більшість політичних партій в Україні (а їх на 30 вересня 2010 р. уже зареєстровано 185) є скоріше паперовими, віртуальними, а не реальними. Тому пропорційна виборча система не спрацювала належним чином. Напевно, із її запровадженням поспішили, а до неї слід було б іти поступово: лише через змішану виборчу систему (50 % на 50 %). І головна небезпека, яка постала перед українським суспільством у зв'язку з нехтуванням цією обставиною, — це розвиток псевдодемократії¹. Існує також небезпека повного підпорядкування законодавчої та виконавчої влади диктату (за певних умов) з боку однієї політичної партії².

Зміни до Конституції вносилися, як відомо, шляхом пакетного голосування, яке в принципі є неможливим і неприпустимим. Цього не допускали ні Регламент, що діяв на той час, ні практика, що склалася, ні здоровий глузд. Згодом і політики, і експерти неодноразово заявляли про те, що пакетне голосування щодо другого етапу реформи є неприйнятним. Тоді це закладає ще одну проблему, а саме співвідношення першого та другого етапу з точки зору дотримання процедури. Адже якщо пакетне голосування визнавалося неприпустимим у 2007–2008 рр., тоді логічно визнати, що його проведення у 2004 р. також було порушенням встановленої процедури. Як правильно зазначає В. В. Речицький, «...у 2004 р. українське конституційне законодавство суттєво розійшлося з вимогами органічної нормативності через неприпустиме, з юридично-процесуальної точки зору, голосування конституційних поправок у пакеті з ординарним. Політична реформа 2004 р. була проведена із грубим та відвертим порушенням логіки конститу-

¹ Деймонд, Л. Выборы без демократии. Раздуми про гібридні режими [Текст] / Л. Деймонд // Укр. журн. про права людини. – 2005. – № 1. – С. 13–27.

² Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) [Текст] / А. Шайо. – М. : Юрист, 2001. – С. 105; Тодика, О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства [Текст] / О. Ю. Тодика. – Х. : Право, 2007. – С. 331.

ційної законотворчості, що в подальшому призвело до системних негараздів у нормативному тлі Основного Закону»¹.

Ідею конституційної реформи було дискредитовано й подвійними підходами до проблеми подолання президентського вето з огляду на зміни, внесені до ст. 94 Конституції. Так, Закон «Про Кабінет Міністрів України» було ухвалено 21 грудня 2006 р. Парламент подолав президентське вето на цей Закон 12 січня (366 голосів), а 2 лютого його було опубліковано в газеті «Голос України» за підписом Голови Верховної Ради України².

Проте в іншому випадку Голова парламенту не оприлюднив Закон «Про мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)», хоча 22 вересня 2006 р. парламент подолав вето глави держави, за що проголосувало 340 депутатів. Через кілька годин після подолання президентського вето Голова Верховної Ради України всупереч імперативній вимозі ст. 94 Конституції України заявив, що підписувати і передавати Закон на підпис Президенту не буде. Але ні ініціатори цього Закону, ні гарант додержання Конституції, ні коаліція, ні опозиція, ні юридична громадськість не лише не засудили таке довільне «жонгливання» Основним Законом, а й зовсім ніяк не відреагували на це. Така дивна байдужість видається необґрунтованою і свідчить про низький рівень політико-правової культури як еліти, так і пересічних громадян, а також про слабкість інститутів громадянського суспільства й передусім громадських організацій, які мали б контролювати державну владу (зокрема, парламент) усіма можливими засобами. Саме в цьому криється одна з головних причин неналежної реалізації основоположних конституційних приписів та неефективного функціонування державного механізму. Адже відчуваючи невміння та небажання інституцій громадянського суспільства контролювати державну владу, остання може дозволити собі у багатьох випадках діяти свавільно, на власний розсуд, не наражаючись при цьому на вимогливість та жорстку критичну оцінку з боку громадськості.

¹ Речицький, В. Юридичний коментар до нового порядку формування парламентської коаліції в Україні [Текст] / В. Речицький // Права людини. – 2010. – № 13. – С. 2.

² Згодом, а саме 16 травня 2008 р., було ухвалено новий Закон «Про Кабінет Міністрів України».

Закладена модель відносин парламенту та уряду, практика політичних «міграцій» попередніх років (відомі випадки, коли окремі народні депутати переходили з однієї до іншої фракції по 7–8 разів) та політичних маніпуляцій, а також відсутність об'єктивної, жорсткої й адекватної оцінки зазначених дій політичних «присотсуванців» з боку громадянського суспільства (передусім самих політичних партій, а також громадськості, політичних експертів та журналістів) сприяли поширенню політичної корупції та формуванню своєрідної «кругової поруки» (коаліції депутатських фракцій, наприклад, невикорисливо було визнавати діяльність уряду неефективною та дії урядовців некомпетентними, оскільки тоді це означало б, що вона негативно оцінила власні дії щодо сформування такого уряду). Складалася ситуація, коли парламент не бажав і не здатний був вимагати від уряду плідної роботи. Це результат конституційних змін 2004 р., які саме й заклали таку модель, коли у вимогливості один до одного та об'єктивній оцінці діяльності один одного не зацікавлені ні Верховна Рада України, ні Кабінет Міністрів України. Не відбулося істотних, принципових та кардинальних змін у цій царині й після того, як новообраному в 2010 р. Президенту України вдалося вибудувати так звану «виконавчу вертикаль», фактично підпорядкувати собі уряд, поновити керівність державними справами та політичними процесами.

Конституційна реформа призвела до «роздвоєності» і уряду, і виконавчої влади в цілому. Незважаючи на те, що саме Кабінет Міністрів України визнається вищим органом у системі органів виконавчої влади, насправді ще більш чітко та рельєфно позначилися та виокремилися два центри тяжіння виконавчої влади. Річ у тім, що більшість урядовців призначалася парламентом за поданням Прем'єр-міністра України. А от голови місцевих державних адміністрацій так само, як і раніше, призначалися главою держави за поданням Прем'єр-міністра. Тобто відбувався відчутний розрив у системі державної виконавчої влади, яка перестала бути єдиною системою, що негативно позначилося на ефективності її функціонування, особливо впродовж 2008–2009 рр.

У цей період одна частина виконавчої влади схилилася до глави держави, а інша однозначно тяжіла до глави уряду. Це послабило виконавчу владу в цілому на фоні формального посилення ролі Прем'єр-міністра України. Надто вразливою та неефективною

стала й зовнішня політика держави¹. До посилення «дуалізму» у системі виконавчої влади тривалий час призводило і привласнення тоді ще Секретаріатом Президента України владних повноважень, і надмірна політизація роботи Ради національної безпеки і оборони України, і Рішення Конституційного Суду України від 15 січня 2009 р., яким визнано конституційним Указ Президента України від 4 червня 2008 р. № 513/2008. Після перетворення колишнього Секретаріату знову в Адміністрацію Президента України та спроб вибудувати струнку «виконавчу вертикаль» проблема «дуалізму» в системі виконавчої влади дещо втратила свою гостроту, проте остаточно не подолана. Поступово знову виявляється неузгодженість (та навіть конфлікт) інтересів між Адміністрацією глави держави, окремими урядовцями та главами обласних державних адміністрацій². До того ж усупереч вимогам п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України тепер уже не парламент визначав «засади зовнішньої політики» (як, до речі, і внутрішньої), а глава держави фактично диктує і парламенту, і уряду головні напрями та параметри, звівши при цьому до мінімуму чи навіть нанівець будь-які дискусії з цих питань. Це свідчить і про нехтування демократичними засадами ухвалення рішень, і про фактичну відмову від сутності парламентсько-президентської форми правління ще задовго до скасування політичної реформи.

У 2006–2009 рр. перебування на посадах Генерального прокурора України та Міністра внутрішніх справ повністю залежало від коаліції депутатських фракцій, і тому зазначені посадовці були об'єктивно зацікавлені в розвалі парламентського чи навіть досудового розслідування щодо будь-кого з членів коаліції та бізнесменів, близьких до них, оскільки навіть незначна активність у цьому напрямі могла обернутися для них втратою посади. Тобто незалежно від збереження інституту депутатської недоторканності чи його істотного звуження за нової конституційної моделі фактично з'явився прошарок політиків, які за жодних умов навряд чи могли нести будь-яку юридичну відповідальність. І це також результат політичних

¹ Колісник, В. П. Вплив взаємодії вищих органів державної влади на забезпечення державного суверенітету України [Текст] / В. П. Колісник // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 берез. 2009 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 19–21.

² Заика, А. Фляки по-львівськи. Визит Віктора Януковича продемонстрував отсутствие единства власти [Текст] / А. Заика // Бизнес. – 2010. – № 22. – С. 21–23.

домовленостей та поступок. Після обрання у 2010 р. нового Президента України створена у парламенті пропрезидентська коаліція депутатських фракцій намагалася постійно фокусувати позицію глави держави з того чи іншого питання, узгоджувати свої дії з ним. Це безумовно сприяло покращенню взаємодії та порозумінню між різними державними інституціями, проте містило у собі небезпеку послаблення парламентського контролю за виконавчою владою. Згорання ж свободи слова звузило можливості суспільства щодо контролю за органами публічної влади.

Конституційна реформа сприяла не розвитку багатопартійності, а консервації феодально-станових відносин, що фактично склалися у внутрішньоорганізаційній діяльності багатьох партій. Простежується чітке розмежування між керівним прошарком та простими членами партії. Причому перехід із нижчої категорії до вищої є практично неможливим. Конституційна реформа від самого початку була приречена на провал, оскільки в Україні практично немає таких політичних партій, в яких домінували б демократичні принципи обговорення та ухвалення рішень. Досить часто рішення одного чи кількох лідерів нав'язуються більшості членів партії або подаються як рішення всієї партії. Так само у багатьох випадках формуються й виборчі списки. Досвід застосування недемократичних методів роботи в партії переноситься до парламентських фракцій та набуває поширення. Утім не можна збудувати демократичну державу за допомогою парламенту, який живиться недемократичним досвідом та недемократичною політичною практикою.

До того ж українські «політичні партії і парламентські фракції є вкрай непоступливими і егоїстичними. Усе це загрожує тим, що український парламентаризм ризикує бути хронічно стагнаційним у своїх реакціях на виклики часу»¹.

Не сприяє розвитку демократичних традицій «дозована гласність» та надмірна утаємниченість у роботі Адміністрації Президента України, коли окремі наміри, рішення та дії глави держави у сфері зовнішньополітичної діяльності приховувалися не лише від громадськості, а й від фахівців у сфері зовнішньої політики (зокрема, навесні 2010 р. щодо українсько-російських домовленостей із широкого кола питань).

¹ Речицький, В. Юридичний коментар до нового порядку формування парламентської коаліції в Україні [Текст] / В. Речицький // Права людини. – 2010. – № 13. – С. 4.

Із внесенням змін до Конституції України 8 грудня 2004 р. зазнали істотної трансформації конституційні засади взаємовідносин органів державної влади між собою. Не зовсім оптимальна та узгоджена система стримувань та противаг була розбалансована. Негативно позначилися на функціонуванні державного механізму передусім логічно незавершений перерозподіл повноважень між парламентом, главою держави та урядом¹. Конституційна реформа не лише не усунула окремі суперечності, а й поглибила їх. Певним чином українська Конституція із внесенням змін увібрала вади, типові, наприклад, для Конституції Словаччини².

До негативних наслідків конституційної реформи можна віднести й невиправдане подовження строків повноважень парламенту й відповідно уряду. Це фактично сприяло самозаспокоєнню і парламентарів, і урядовців (мовляв, часу ще багато, встигнемо провести реформи). Таке політичне самозаспокоєння та відсутність політичної волі стали головними причинами того, що у 2005–2009 рр. не було позначено жодних реальних кроків ні в напрямі корегування або завершення самої конституційної реформи, ні щодо поновлення адміністративної реформи, ні щодо судової реформи, ні щодо податкової реформи, ні щодо реформування інших сфер. Тобто важко назвати хоча б кілька напрямів чи сфер, на яких у цей період позначилися б системні осмислені зміни та позитивні тенденції.

Проте і після обрання у 2010 р. нового Президента України, сформування нової коаліції депутатських фракцій у парламенті з доволі суперечливою назвою «Стабільність і реформи», поновлення державно-владної виконавчої вертикалі та перших ста днів діяльності глави держави Україна (попри численні гучні заяви) все ще не мала ні чіткого плану дій, ні зрозумілої стратегії реформ, ні антикризової програми, ні навіть головних напрямів трансформації державного механізму, ні усвідомлення та загального бачення необхідних змін і шляхів поступу в майбутнє. За сто днів у жодній сфері реформи навіть не розпочалися і замість того, щоб звітувати

¹ Див.: Онішук, М. Система стримувань і противаг у незалежній Українській державі: досвід, проблеми, перспективи [Текст] / М. Онішук // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. пр. – К. : Логос, 2008. – С. 115–130.

² Малова, Д. Влияние конституционных норм на взаимоотношения между ветвями власти в Словакии: доминирующая роль парламента и неустойчивость конституционализма [Текст] / Д. Малова // Конституция как фактор социальных изменений : сб. докл. – М. : Центр конституц. исслед. МОНФ, 1999. – С. 26.

про зроблене, глава держави проголосив (так само, як і перед виборами) про наміри здійснити реформи. Із 25 лютого по 1 червня 2010 р. Президент України підписав 392 укази та 775 розпоряджень, серед яких 85 % стосувалися кадрових питань. На думку В. Фесенка, головною ознакою перших 100 днів Януковича є «формування нового політичного режиму концентрації всієї влади в руках президента. За три місяці він встиг поставити під свій контроль силовиків, судову владу, парламент. Фактично у нас при парламентсько-президентській Конституції постала президентсько-парламентська держава»¹. Це ще раз підтверджує тезу про передчасність першого етапу політичної реформи, головним змістом якої було перенесення центру ухвалення визначальних рішень та відповідальності за стан справ у державі до парламенту. Адже навіть ініціатори та прихильники реформи не заперечують проти тенденції до концентрації влади в одних руках, не апелюють щодо втручання глави держави у прерогативи парламенту, коаліції та урядовців.

Ще більш проблематичним виявився так званий другий етап конституційної реформи (особливо після того, як у жовтні 2009 р. кілька законопроектів про внесення змін до Конституції України не набрали достатньої кількості голосів у парламенті), який міг не лише оптимізувати систему здійснення публічної влади, а й взагалі остаточно розбалансувати її. Для такого висновку, на жаль, є достатньо підстав. Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (№ 3207-1) покликаний був логічно завершити започатковане 8 грудня 2004 р. реформування системи здійснення публічної влади в Україні. Новий варіант законопроекту № 3207-1 був більш зваженим, збалансованим та узгодженим. Позитивним вважалося те, що компетенцію місцевих державних адміністрацій передбачалося суттєво звужити. Це об'єктивно спонукало б виконавчі органи місцевого самоврядування активніше займатися вирішенням усіх питань місцевого значення. Хоча варто було б взагалі ліквідувати місцеві державні адміністрації, оскільки будь-яке звуження їх функцій навіть лише до контрольно-наглядових (що передбачається здійснити у процесі проведення другого етапу конституційної реформи) навряд чи змогло б усунути упереджене ставлення та протистояння, яке вже

¹ Высоцкий, С. Сто сделано. Три главных вывода из первых трех месяцев президентства Виктора Януковича [Текст] / С. Высоцкий, Н. Бублий // Фокус. – 2010. – № 23. – С. 11.

склалося між деякими адміністраціями і радами та постійно продукується. Одночасно слід утворити виконкоми відповідних рад та передати їм приміщення, транспорт, обладнання, матеріальні, фінансові та інші ресурси місцевих державних адміністрацій, а також підприємства, установи та організації, що їм підпорядковуються. У передвиборчій програмі про утворення виконкомів рад на всіх рівнях говорив і нинішній глава держави, проте після обрання на посаду про такі наміри вже не згадує, натомість посилює систему місцевих державних адміністрацій.

Проте одночасно попереднє схвалення вдруге вказаного законопроекту 23 грудня 2005 р. може бути використане як підстава для обґрунтування неконституційності політичної реформи в цілому, адже це означає, що попередній варіант цього законопроекту парламентарі фактично визнали занадто недосконалим та «сирим». А оскільки його перше попереднє схвалення відбулося 8 грудня 2004 р. без обговорення, так само як і законопроекту за № 4180, і одночасно з остаточним ухваленням останнього, то за такою логікою виникають сумніви і щодо вже внесених до Конституції змін. Тобто, визнавши один із проектів, ухвалених у так званому «пакеті», як мінімум невдалим, парламент піддає сумніву й інший з них.

Однією з новел законопроекту № 3207-1 є доповнення системи адміністративно-територіального устрою України такою адміністративно-територіальною одиницею, як округа (ч. 2 ст. 133 Конституції України). Але це жодним чином не позначилося на системі місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України). Округа має утворюватися на основі добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів, що передбачає виникнення якихось спільних інтересів, однак спільні інтереси жителів громад за проектом, так само як і за чинною редакцією ст. 140 Конституції України, представлятимуть лише районні та обласні ради. Виходить, що така адміністративно-територіальна одиниця, як округа, може бути створена, але відповідного органу місцевого самоврядування вона не матиме.

Запровадження пропорційної виборчої системи стало однією з головних політичних домовленостей та передумовою здійснення політичної реформи. Формування районних, міських, районних у містах та обласних рад за пропорційною виборчою системою видається передчасним, оскільки може надмірно «заполітизувати» та призвести до затягування процес обговорення й остаточного

вирішення навіть простих питань, що потребують термінового вирішення. До того ж у обласних радах майже не представлені або взагалі не представлені цілі райони, у районних — окремі села. Тому іноді відбувається так, що обласна рада складається переважно з депутатів — жителів обласного центру, а районна рада — з депутатів — жителів районного центру, що суттєво спотворює уявлення більшості ради про головні проблеми області чи району та пріоритетні напрями розвитку. Так, у Луганській обласній раді немає жодного представника від 6 районів, що складає третину районів області. У Харківській обласній раді взагалі не представлені 17 із 27 районів області. Отже, за таких умов далеко не всі ради за характером залишаються представницькими органами, тобто фактично не відповідають своєму головному функціональному призначенню¹.

Не можна виключати, що демократичні засади функціонування окремих місцевих рад можуть бути поступово згорнуті у разі, якщо керівники місцевих організацій політичних партій, що складають більшість у відповідній раді, запроваджуватимуть авторитарний стиль керівництва (коли рішення лідера видаватимуться за рішення партійної організації). Тому існує небезпека підміни процесу попереднього демократичного обговорення певних питань на засіданнях фракцій на сваволлю та диктат їх лідерів і обмеженого кола наближених до них осіб.

Таким чином, із внесенням змін до Конституції України 8 грудня 2004 р. зазнали істотної трансформації конституційні засади взаємовідносин органів державної влади між собою. Ще й до того не зовсім оптимальна та недостатньо узгоджена система стримувань та противаг була суттєво розбалансована. На функціонуванні державного механізму негативно позначився передусім невдалий та логічно незавершений перерозподіл повноважень між парламентом, главою держави та урядом. Конституційна реформа не лише не усунула окремі суперечності та непорозуміння у взаємовідносинах між органами державної влади, а й істотно поглибила їх, створила низку суттєвих перешкод на шляху взаємодії державних інституцій. Головний недолік конституційної реформи полягав у формуванні безвідповідальної державної влади та неможливос-

¹ Див.: Тацій, В. Я. Теоретико-методологічні засади оновлення конституційного ладу України на сучасному етапі [Текст] / В. Я. Тацій // Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми. — Х. : Право, 2009. — С. 12.

ті одних державних органів спонукати інших до належного виконання покладених на них функцій. Спробу змінити цю тенденцію здійснив у 2010 р. новообраний Президент України, вибудувавши державно-владну виконавчу вертикаль, але при цьому допустивши низку неоднозначних з точки зору конституційності рішень та дій, надмірно втручаючись у прерогативи деяких інших державних інституцій.

Нова конституційна модель здійснення державної влади, запроваджена з проведенням конституційної реформи, що змінила місце і роль парламенту, уряду та глави держави, а також їх головні функції та повноваження, лише на перший погляд видавалася логічною та збалансованою. Проте очікуваних результатів досягти не вдалося, а рівень взаємодії між вищими органами державної влади у 2006–2009 рр. навіть істотно знизився. Зменшився рівень взаємної довіри всередині державного механізму, а також між державними органами, з одного боку, та пересічними громадянами — з другого.

Верховна Рада України — це український парламент, тобто загальнонаціональний представницький орган державної влади, уповноважений виконувати законодавчу, установчу, контрольну та інші функції. Конституційно-правовий статус Верховної Ради у період з 2006 р. по 2010 р. був обумовлений парламентсько-президентською формою правління¹. Це виявлялося передусім у тому, що Кабінет Міністрів підзвітний та підконтрольний перед українським парламентом, у праві глави держави розпустити Верховну Раду та застосувати вето до ухваленого нею закону тощо. Це дає підстави віднести Верховну Раду до парламентів змішаного типу. Зазначені риси парламенту України зумовлюють властиве лише йому місце в системі органів державної влади. Парламент України є провідним органом у системі органів державної влади України, першим серед рівних. Він здійснює законодавчу владу, бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, є загальним представником народу і виразником його волі, має багатоманітні відносини з іншими органами державної влади та суб'єктами політичної системи.

Найтіснішими є відносини парламенту з Президентом і Кабінетом Міністрів. Це зумовлено їх функціями і повноваженнями, передбаченими Конституцією і законами, системою взаємних стримувань

¹ Парламентське право України [Текст]. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – С. 6–141; Конституційне право України [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – С. 254.

і противаг та іншими обставинами. Конституцією України передбачена участь парламенту у формуванні певних органів державної влади на паритетних із главою держави засадах.

Конституція України закріплює основи взаємовідносин між Верховною Радою України та органами виконавчої і судової влади. Проте, незважаючи на конституційно-правову регламентацію повноважень владних інституцій, практика сучасного українського державотворення свідчить, що конституційні приписи ще не стали аксіомою функціонування органів публічної влади. До того ж «суттєвими вадами існуючої моделі є висока конфліктність компетенційного характеру»¹. На жаль, численними є приклади виходу органів публічної влади та їх посадовців за межі власних повноважень. Саме тому на сучасному етапі державотворення найбільш актуальною видається проблема створення механізму забезпечення неухильного дотримання конституційних вимог усіма державно-владними інституціями.

Разом з тим Верховна Рада України протягом 2005–2009 рр. майже не сприяла діяльності уряду, не розглядала внесені Кабінетом Міністрів України законопроекти, навіть не поставила до порядку денного питання про затвердження Програми діяльності уряду, яка була внесена до парламенту у січні 2008 р. у межах терміну, передбаченого чинним на той момент Законом «Про Кабінет Міністрів України». Парадокс ситуації полягав у тому, що у 2006–2007 рр. уряд взагалі не подавав Програму своєї діяльності до парламенту всупереч вимогам Конституції та поточного законодавства і вів державу «напомацки», «навмання». Наступний уряд так само працював без програми, але уже з іншої причини. Річ у тім, що парламентарі, захопившись внутрішніми парламентськими проблемами та з'ясуванням стосунків усередині коаліції, просто забули про свою частину відповідальності за діяльність уряду, про створення необхідних умов для його належного функціонування і взагалі відмовилися розглядати проект Програми уряду.

Показово, що у Польщі у 2007 р. також відбулися дострокові парламентські вибори, однак для проведення політичних консуль-

¹ Сьрьогіна, С. Г. Конституційна реформа як засіб покращення моделі державного і муніципального управління [Текст] / С. Г. Сьрьогіна // Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 трав. 2009 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 6.

тацій, пошуку компромісів та формування уряду польським політикам вистачило втричі менше часу, ніж українським. І це при тому, що Верховна Рада України практично не працювала шість довгих місяців, що передували позачерговим парламентським виборам 2007 р.

На жаль, протягом тривалого часу в 2006–2009 рр. характерною залишалася і відсутність дієвої, своєчасної та ефективної підтримки Кабінету Міністрів України з боку коаліції депутатських фракцій усупереч прогнозам та рекомендаціям¹. Показовим є той факт, що з 63 урядових законопроектів упродовж перших ста днів діяльності уряду, сформованого у грудні 2007 р., жоден не став законом, а коаліція зовсім не переймалася проблемами законодавчого забезпечення діяльності урядовців на відміну від інших демократичних та розвинутих країн. Однак у подальшому ситуація практично не змінилася на краще й уряд не дочекався підтримки з боку коаліції. Дійшло навіть до того, що одна частина коаліції депутатських фракцій (так званої «парламентської більшості») вдавалася до блокування парламентської трибуни з метою примусити Верховну Раду України розглянути проекти антиінфляційних законів, внесених Урядом. У результаті Голова Верховної Ради України не зміг відкрити та провести пленарне засідання парламенту, а глава держави (незважаючи на шість спроб) так і не зміг виконати свій конституційний обов'язок та й взагалі виступити у 2008 р. зі щорічним посланням до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України відповідно до вимог п. 2 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

Одночасно й парламент не мав можливості заслухати щорічне послання Президента України згідно з вимогами п. 8 ч. 1 ст. 85 Конституції України. Узагалі український парламент неодноразово демонстрував схильність до відволікання від своїх головних функцій, нехтуючи розглядом та вирішенням найважливіших, значущих та актуальних для суспільства і держави питань. Після проведення першого етапу конституційної реформи та запровадження пропорційної виборчої системи під час формування парламенту такі відволікання почали превалювати (починаючи із затягування розгляду Програми діяльності уряду і закінчуючи постійним перенесенням розгляду змін до ряду важливих законів,

¹ Див.: Горбунова, О. Коаліція: солідарна відповідальність за уряд [Текст] / О. Горбунова // Голос України. – 2006. – 26 квіт.

зокрема й щодо проекту Закону про внесення змін до Державного бюджету України). Парламентарі доволі часто із затягістю, гідною зовсім іншого застосування, відволікаються на будь-які, штучно внесені до Верховної Ради України, удавані, уявні та вигадані політичні проблеми й демонстративно переймаються ними, імітуючи протистояння. А після цього дехто з політиків лицемірно заявляє, що поза парламентом існують політичні сили, які начебто спеціально дискредитують український парламентаризм з метою підготовки ґрунту для запровадження авторитарного режиму. Однак ніхто так не зміг би дискредитувати Верховну Раду України, як самі ж парламентарі, наприклад, продовжуючи відверто та зухвало нехтувати імперативними приписами Конституції щодо особистого голосування народних депутатів на пленарних засіданнях (ч. 3 ст. 84 Основного Закону). Тому саме в Конституції України слід встановити термін подання Програми діяльності Кабінету Міністрів України до парламенту для затвердження та запровадити порядок, відповідно до якого неподання такої Програми тягне відставку уряду у повному складі без права бути призначеним до наступного складу. У свою чергу, має бути встановлений і термін розгляду Верховною Радою України поданої урядом Програми діяльності (наприклад, упродовж десяти днів із моменту внесення).

Складною залишається проблема конституційної юстиції. У результаті проведення першого етапу конституційної реформи змінився порядок припинення повноважень Судді Конституційного Суду, що негативним чином позначилося і на забезпеченні незалежності суддів, і на взаємовідносинах між державними органами, призвело до надмірної політизації ситуації навколо єдиного органу конституційної юрисдикції. Президент України неодноразово звільняв суддів Конституційного Суду, проте жодних пояснень чи обґрунтування такого рішення не надав. Таке право він мав, оскільки воно було надане главі держави одночасно з проведенням політичної реформи. Але якщо процедура звільнення з поста Судді Конституційного Суду парламентом розписана у законі (ст. 23), то порядок реалізації цього права главою держави не було визначено. Парламент мав би внести відповідні зміни та доповнення і тим самим гарантувати незалежність суддів Конституційного Суду, однак він цього не зробив. Слід звернути увагу, що це також результат політичної реформи, точніше її незабезпечення у поточно-

му законодавстві. Зловживання правом на звільнення суддів Конституційного Суду і з боку глави держави, і з боку парламенту, використання цього права як засобу тиску в політичному протистоянні негативно позначилося на взаємовідносинах вищих органів державної влади у період з 2006 по 2010 р.

Верховна Рада України навіть спробувала обмежити конституційні повноваження Конституційного Суду, ухваливши Закон «Про внесення зміни до розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Конституційний Суд України”». Однак згодом Конституційний Суд визнав зазначене положення неконституційним¹.

Одним із головних напрямів діяльності Конституційного Суду України є офіційне тлумачення Конституції та законів України, встановлення та роз’яснення дійсного змісту вміщених у них правових норм, що має забезпечити на практиці їх однакове, повне та точне розуміння і належну реалізацію шляхом дотримання, виконання використання чи застосування відповідними суб’єктами правовідносин. Ю. М. Тодика підкреслював, що «Конституційний Суд за допомогою офіційного тлумачення може істотно впливати на правотворчий процес у державі. Його акти тлумачення визначають межі розуміння відповідних конституційних норм Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади, іншими суб’єктами правозастосування»². На думку П. М. Рабіновича, саме «правоінтерпретація — стрижнева діяльність Конституційного Суду України»³. При цьому він правильно наголошує: «Навряд чи буде перебільшенням стверджувати, що фундаментальне, “статусне” покликання єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні — офіційне тлумачення норм Конституції та законів України, а також деяких інших юридичних актів. Цю місію Конституційний Суд України реалізує не тільки “явно”, а й, так би мовити, неявно —

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-V) (справа про повноваження Конституційного Суду України) [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 52. – Ст. 1742.

² Тодика, Ю. Н. Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика [Текст] : монография / Ю. Н. Тодика. – Харьков : Факт, 2001. – С. 196.

³ Рабінович, П. Конституційне судочинство як інструмент тлумачення законодавства відповідно до соціальних потреб і змін [Текст] / П. Рабінович // Вісн. Конституц. Суду України. – 2007. – № 1. – С. 31.

коли оцінює конституційність законів чи інших актів. Адже такій оцінці має неодмінно передувати з'ясування змісту (смыслу) кожного з юридичних приписів, котрі стають об'єктом зіставлення: як конституційного, так і того, що з ним порівнюється»¹.

Конституційний Суд України неодноразово здійснював офіційне тлумачення норм різних галузей українського законодавства, визначив зміст таких понять, як «передача земельних ділянок», «охоронюваний законом інтерес», «законодавство», «член сім'ї військовослужбовця», «державна мова» та багатьох інших.

Разом з тим системний аналіз рішень Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України дозволяє, на нашу думку, стверджувати, що окремі з них є недостатньо обґрунтованими, а деякі — навіть суперечливими, що негативно відбивається на взаємовідносинах між органами державної влади. Показовою є зміна впродовж 2008–2010 рр. правової позиції Конституційного Суду щодо порядку формування коаліції депутатських фракцій в українському парламенті.

Інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України потребує кардинального удосконалення з метою усунення фрагментарного та вибіркового тлумачення окремих правових норм. Задля цього потрібно законодавчо зобов'язати Конституційний Суд України розглядати будь-яке питання комплексно та системно, а при ухваленні відповідного рішення надати йому право на власний розсуд виходити за межі питань, безпосередньо поставлених суб'єктами конституційного подання та конституційного звернення. Крім того, до повноважень Конституційного Суду України має належати право за власною ініціативою, на підставі узагальнення двох чи більше власних рішень, винесених щодо тієї самої правової норми чи взаємопов'язаних норм (або тієї самої статті чи взаємопов'язаних статей), у зв'язку з ухваленням нового рішення, що прямо пов'язано з раніше ухваленим Конституційним Судом рішенням, чи за конституційним поданням або конституційним зверненням відповідних суб'єктів переглядати та уточнювати власні рішення. Варто також зобов'язати Конституційний Суд України подавати у резолютивній частині окремим пунктом (пунктами) його правові позиції з окремих питань, які сформувався

¹ Рабінович, П. Конституційне судочинство як інструмент тлумачення законодавства відповідно до соціальних потреб і змін [Текст] / П. Рабінович // Вісн. Конституц. Суду України. – 2007. – № 1. – С. 31.

у процесі розгляду справи та зазвичай знаходять своє відображення лише в мотивувальній частині. Саме тому юридична природа та юридична сила таких позицій до останнього часу залишається нез'ясованою, а самі правові позиції Конституційного Суду України — повною мірою не витребуваними практикою.

Пропозиції щодо внесення змін до Конституції України з'явилися невдовзі після її ухвалення і зовсім скоро у цьому напрямі запрацювала могутня пропагандистська машина. Однак якщо спочатку передбачалося істотно посилити повноваження глави держави, то згодом домінуючою стала ідея перенесення відповідальності за стан справ у державі до парламенту й часткового обмеження президентської влади.

Проте через нехтування перш за все демократичними засадами як допарламентського (позапарламентського), так і парламентського обговорення, надмірне адміністрування та втручання в цей процес запопадливих посадовців, а також ігнорування процедурних аспектів встановленого порядку внесення конституційних змін у 2003–2004 рр. в Україні не вдалося провести всебічний конструктивний політичний діалог щодо головних ідей політичної реформи. Знехтувавши головними принципами політичної дискусії та юридичної процедури, не варто було сподіватися на отримання позитивного результату, на трансформацію попереднього політичного задуму в більш довершений політико-правовий документ. Такі сподівання, якщо їх дійсно очікували прихильники політичної реформи, виявилися марними. Внесені до Конституції зміни все більш очевидно демонстрували неузгодженість між її окремими положеннями. Замість того, щоб запровадити дійовіший механізм взаємодії в системі здійснення державної влади, конституційні зміни потягли за собою нові протиріччя та неузгодженості. Законопроект № 4180 виявився занадто «сирим» та недосконалим. Саме тому головним завданням на сьогодні є усунення недоліків поспішної та недолугої політичної реформи.

Політична реформа і пропорційна виборча система не змогли стати запорукою політичної стабільності, оскільки не спонукали до взаємодії органи державної влади та не створили перешкод для позаправового впливу на формування і функціонування коаліції депутатських фракцій. За умов відсутності політичної волі та гнучкості у пошуках політичного діалогу і форм взаємодії вищих державних органів між собою, а також світової економічної кризи це потягло

за собою у 2007–2009 рр. зростання негативних тенденцій та посилення політичної і соціально-економічної нестабільності.

Конституційні зміни не були узгоджені між собою та з рештою конституційних приписів. Це стосується передусім: положень про нормативну основу організації та діяльності парламенту (ст. 83 та п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України); щодо призначення міністрів (належали в основному до прерогатив уряду, а голів місцевих державних адміністрацій призначає глава держави і саме тому відчутним став розрив у системі виконавчої влади); можливостей відправити уряд у відставку, які навіть звузилися (ч. 2 ст. 87 Конституції України). Тобто про посилення відповідальності навряд чи можна говорити. Термін повноважень місцевих рад усіх рівнів після реформи став п'ять років, а сільського, селищного, міського голови — так і залишився чотири роки.

Спрощеними та перебільшеними виглядають твердження про те, що так звана «війна повноважень» між парламентом, главою держави та урядом виникла начебто «внаслідок гіперболізації політичних повноважень Прем'єр-міністра України»¹.

Насправді, головні причини невміння та небажання налагодити взаємодію між органами державної влади полягали у 2006–2010 рр. в іншому. Річ у тім, що політичної структуризації в її буквальному розумінні в Україні так і не відбулося, незважаючи ні на конституційну реформу (яка мала б сприяти процесові такої структуризації за задумом її прихильників), ні на перехід до пропорційної виборчої системи. Про це свідчить відсутність чітких ідеологічних орієнтирів, суттєвих відмінностей та визначених пріоритетів у програмах головних суб'єктів виборчого процесу, схожість багатьох програмних положень різних партій та блоків, а також формування так званих «іменних» блоків, коли невиразність програм намагалися компенсувати прізвищами відомих політиків, спортсменів та митців. Окрім того, більшість політичних партій виявилися занадто слабкими, оскільки в умовах відсутності реальної підтримки громадян не змогли навіть направити до складу виборчих комісій своїх членів. Про слабкість політичних партій красномовно свідчать виборчі списки по виборах до міських та районних рад, які інколи склалися переважно з безпартійних громадян.

¹ Онішук, М. Система стримувань і противаг у незалежній Українській державі: досвід, проблеми, перспективи [Текст] / М. Онішук // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. пр. – К. : Логос, 2008. – С. 127.

Українським партіям притаманні розрив між керівництвом і масами, популізм та інші недоліки¹.

Саме тому навіть за умови розробки більш вдалого та досконалого правового механізму взаємодії органів державної влади, а також чіткого розмежування їх повноважень обрана після першого етапу політичної реформи модель здійснення державної влади навряд чи могла функціонувати належним чином та дати можливість скористатися у повному обсязі всіма перевагами парламентсько-президентської форми правління². Адже головна вада запровадженої тоді моделі здійснення влади полягала в тому, що вона не відповідає реальному стану розвитку української політичної системи, політичних партій та правової культури так званої «української політичної еліти», не врахувала сучасний рівень становлення багатопартійності в Україні. Спроба зробити головний акцент на відповідальності парламенту за стан справ у державі від самого початку була приречена, адже за умов відсутності внутрішньопартійної демократії та диктату окремих партійних функціонерів (коли партійний лідер чи кілька наближених до нього осіб ухвалюють більшість рішень та формують виборчі списки); імітації дискусій, полеміки та виборності; домінування конформізму, формалізму та демагогії можна без перебільшення стверджувати, що справжніх політичних партій в Україні немає. Насправді вони є лише політичними клубами при фінансово-олігархічних групах. А відсутність справжніх політичних партій унеможливує ефективне функціонування парламентської чи навіть парламентсько-президентської республіки. Отже, є всі підстави стверджувати, що будь-яке удосконалення існуючої конституційної моделі владних відносин, навіть за умови чіткого та повного розмежування функцій, повноважень і сфер відання в межах парламентсько-президентської (чи парламентської) республіки, є безперспективним. І саме так буде доти, поки не почне функціонувати система

¹ Проблеми модернізації політичних систем сучасності [Текст]. – Х. : Право, 2008. – С. 250–251.

² Протасова, В. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди [Текст] / В. Протасова. – Х. : Право, 2009. – 208 с.; Дахова, І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах [Текст] / І. І. Дахова. – Х. : ФІНН, 2008. – С. 86–115; Гомеров, І. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура [Текст] / И. Н. Гомеров. – М. : ЮКЭА, 2002. – 832 с.; Сіренко, В. То що нас очікує – охлократія, авторитаризм чи парламентська республіка? [Текст] / В. Сіренко // Голос України. – 2005. – 22 лют. (№ 33).

внутрішньопартійної демократії, сутністю якої є реальна виборність та періодична змінюваність керівних органів, а також — і це головне — колективне ухвалення найважливіших рішень.

Разом з тим і спроба вибудувати жорстку державно-владну вертикаль із використанням методів безпосереднього «ручного управління», нехтуючи при цьому конституційними приписами та демократичними процедурами, втручаючись у законодавчий процес, не маючи чіткої стратегії реформ та програми діяльності, може дати лише тимчасовий ефект, лише ілюзію поновлення «керованості державою».

1.4. Взаємовідносини органів державної влади та удосконалення порядку формування парламентської більшості у Верховній Раді України

Запровадження у державно-правову практику головних ідей, покладених в основу першого етапу конституційної реформи, суттєво розбалансувало і без того не зовсім оптимальну та недостатньо узгоджену систему стримувань і противаг у державному механізмі. У цей період поглибилося протистояння між різними органами держави та всередині парламенту, що обумовлено перш за все своєрідною моделлю парламентсько-президентської республіки, яка виявилася недієздатною та вкрай неефективною. Хоча відсутність належної взаємодії між державними органами вищого рівня та високопосадовцями значною мірою була обумовлена також відсутністю політичної волі, невмінням політичної еліти усвідомити деякі переваги парламентської форми правління, небажанням йти на поступки та піднятися вище дріб'язкових і штучних чвар заради відстоювання національних інтересів, низьким рівнем правової культури та переважанням конфронтаційного способу мислення. Негативно позначився на функціонуванні державного механізму перш за все невдалий та логічно незавершений перерозподіл повноважень між парламентом, главою держави та урядом¹. Це призвело до дуалізму в системі виконавчої влади та

¹ Бабенко, К. А. Конституційно-правовий вимір демократизації і реформування державної влади [Текст] / К. А. Бабенко // Демократизація та право: проблеми взаємовпливу і взаємозалежності : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Київ, 26 жовт. 2007 р.). – Х. : Право, 2007. – С. 140–143.

втрати керованості передусім політичними й економічними процесами, що становить пряму загрозу державному суверенітету та національній безпеці держави¹. Незважаючи на те, що за Конституцією України саме Кабінет Міністрів України визнається вищим органом у системі органів виконавчої влади, насправді у 2005–2009 рр. виокремилася два центри тяжіння виконавчої влади. Одна частина виконавчої влади схилилася до глави держави, а інша — орієнтувалася на главу уряду. До того ж іноді державно-владні повноваження безпідставно перебирав на себе й існуючий на той час Секретаріат Президента України, то даючи сотні обов'язкових доручень урядовцям, то вимагаючи від центральних органів виконавчої влади різноманітних узгоджень, не передбачених чинним законодавством, то розповсюджуючи власні політичні заяви та політичні оцінки дій і рішень інших посадовців². Це суттєво послаблювало виконавчу владу та навіть дезорганізувало її роботу, знижувало потенціал державного механізму в цілому³.

Дуже складно та болісно відбувався й процес політичної структуризації українського парламенту⁴. Особливо складним виявилася питання формування та переформування коаліції. На перший погляд здається, що це внутрішня справа парламенту. Проте стабільність коаліції безпосередньо та суттєво впливає на стабільність і ефективність функціонування і уряду, і всього державного механізму⁵. Разом з тим важко погодитися з пропозицією запровадити порядок, згідно з яким уряд мав би йти у відставку у разі розпаду коаліції⁶, оскільки в такому разі Україна могла опинитися в ситуації, коли вона буде фактично і без парламенту, і без уряду.

¹ Королук, В. Вибори Президента, Майдан і... дочасні парламентські перегони [Текст] / В. Королук // *Голос України*. – 2007. – 9 жовт.

² Лавренюк, С. Адмінреформа як боротьба за портфелі та повноваження [Текст] / С. Лавренюк // *Голос України*. – 2007. – 6 листоп.; Лавренюк, С. Міністерств має бути не більше, ніж у Китаї [Текст] / С. Лавренюк // *Голос України*. – 2007. – 23 жовт.

³ Лавренюк, С. Від універсалу до контрасигнації [Текст] / С. Лавренюк // *Голос України*. – 2007. – 4 груд.

⁴ Древаль, Ю. Д. Організація і діяльність парламентів: теоретико-методологічні засади [Текст] / Ю. Д. Древаль. – Х. : Магістр, 2009. – С. 121–137.

⁵ Тодика, О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства [Текст] / О. Ю. Тодика. – Х. : Право, 2007. – С. 329–334; Рудик, П. А. Коментар до конституційних змін [Текст] / П. А. Рудик. – К. : Центр учб. л-ри, 2008. – С. 46–47.

⁶ Тодика, О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства [Текст] / О. Ю. Тодика. – Х. : Право, 2007. – С. 334.

Засади формування та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України було визначено у ст. 83 Конституції України. Уперше конституційні приписи про порядок утворення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України були деталізовані у Регламенті Верховної Ради України від 16 березня 2006 р. Проте 1 квітня 2008 р. Конституційний Суд України визнав «такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року» і зазначив, що «Постанова Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України», що визнана неконституційною, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення». Однак український парламент фактично знехтував позицією єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні і вже 8 квітня 2008 р. Постановою Верховної Ради України «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» № 247-VI затвердив Тимчасовий регламент Верховної Ради України¹, який майже повністю повторював текст Регламенту Верховної Ради України від 16 березня 2006 р., який щойно було визнано неконституційним.

17 вересня 2008 р. Конституційний Суд України визнав Тимчасовий регламент Верховної Ради України, затверджений Постановою Верховної Ради України «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» від 8 квітня 2008 р. № 247-VI, «таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) з моменту набрання ним чинності»². А вже в наступному пункті ще раз наголосив: «Тимчасовий регламент Верховної Ради України, визнаний таким, що не відповідає Конституції України, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення»³.

¹ Тимчасовий регламент Верховної Ради України [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 28. – Ст. 873.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17 вересня 2008 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 72. – Ст. 2432.

³ Там само.

Проте Верховна Рада України знову ухвалила документ під назвою Регламент Верховної Ради України, але тепер уже всупереч усталеній практиці попередніх років (адже всі попередні регламенти парламенту затверджувалися постановою Верховної Ради) без вказівки, яким саме актом його затверджено. Склалася дивна, навіть парадоксальна ситуація: у ч. 9 ст. 83 Конституції йшлося про Регламент Верховної Ради України, яким поряд з Основним Законом мають встановлюватися «засади формування, організації діяльності та припинення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України». Утім інша конституційна норма, а саме п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України вимагає, щоб «організація і порядок діяльності Верховної Ради України» визначався «виключно законами України». Народні депутати, ухваливши 19 вересня 2008 р. Регламент Верховної Ради України, який текстуально майже повністю збігається із Тимчасовим регламентом Верховної Ради України, який лише за день до того було визнано неконституційним, відверто та зухвало проігнорували і Конституцію України, і позицію Конституційного Суду України. Відповідно до ч. 6 ст. 83 Конституції України, коаліція депутатських фракцій мала б формуватися «за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій». У цьому контексті важливо з'ясувати, які саме суб'єкти були головними та визначальними у формуванні коаліції: депутатські фракції чи окремі народні депутати.

Згідно з ч. 1 ст. 61 початкової редакції Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом від 10 лютого 2010 р., «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді (далі — коаліція) — це добровільне об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій. До складу коаліції входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради»¹. За тією ж редакцією Регламенту коаліція мала б формуватися депутатськими фракціями, про що прямо зазначалося у ч. 2 ст. 61 Регламенту: «Коаліція формується депутатськими фракціями, утвореними в порядку, встановленому цим Регламентом, протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради або протягом одного місяця з дня припинення діяльності поперед-

¹ Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

ньої коаліції»¹. Тобто суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій однозначно визнавалися саме депутатські фракції, а не окремі народні депутати України.

Такого ж підходу тривалий час дотримувався й Конституційний Суд України, чітко визначивши свою правову позицію з цього питання у п. 5.1 Рішення від 25 червня 2008 р.: «Принципи демократичної правової держави, зокрема політична та ідеологічна багатоманітність суспільного життя в Україні, обумовили конституційні засади структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі. У цьому процесі визначальну роль відведено депутатським фракціям, у тому числі у формуванні коаліції депутатських фракцій...»². Згодом, а саме у п. 3.2.1 Рішення від 17 вересня 2008 р., Конституційний Суд наголосив, що «до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Саме належність народних депутатів України до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій в утворенні коаліції депутатських фракцій».

Так само розуміли головні засади та порядок формування коаліції депутатських фракцій і парламентарі, які тричі впродовж 2006–2008 рр. ухвалювали Регламент Верховної Ради, наголошуючи при цьому на визначальній ролі фракцій у формуванні коаліції. Практика в цей період також в основному виходила з визначальної ролі саме депутатських фракцій у формуванні коаліції у парламенті. Спроба ж розширити коаліцію за рахунок залучення до неї депутатів, котрі не є членами тих фракцій, що утворили коаліцію, врешті стала головною фактичною підставою для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України у 2007 р. (хоча була ще й штучно створена формальна підстава — добровільне припинення повноважень значною кількістю депутатів і критичне зменшення кількості парламентарів).

Однак не минуло й місяця після затвердження Регламенту саме Законом, як до нього було внесено істотне доповнення, згідно з яким

¹ Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 52. – Ст. 1741.

коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді — це добровільне об'єднання не лише депутатських фракцій, а й одночасно народних депутатів, а з ч. 2 ст. 61 Регламенту було вилучено положення про те, що «коаліція формується депутатськими фракціями...»¹.

Конституційний Суд України після внесення змін до Регламенту також змінив свою позицію і вирішив, що «окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України»².

На думку В. В. Речицького, «починаючи з 8 грудня 2004 р. текст Конституції України містить у собі дві взаємно неузгоджені правові тенденції. Одна із них (підкріплена рішенням Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 р.) — це абсолютизація вільного народного депутата України, друга — очевидне бажання підкорити парламентське побутування жорсткій корпоративній (партійній, фракційній, а в перспективі — коаліційній) дисципліні. Інакше кажучи, за даних обставин Конституція України містить аргументи на користь відразу двох конкуруючих між собою правових позицій»³. На основі проведеного аналізу В. В. Речицький робить висновок про те, що «все це *de facto* виправдовує Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 р., яким визнається правомірність існування коаліції на основі приєднання у ній фракційного індивідуального членства. Проте подібним визнанням Конституційний Суд України посилив ризики для політичної стабільності країни в майбутньому. Адже індивідуальне членство у коаліції допомагатиме як пришвидшеному утворенню, так і прискореному падінню вітчизняного Кабінету Міністрів»⁴.

¹ Про внесення зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. — 2010. — № 16–17. — Ст. 134.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 27. — Ст. 1070.

³ Речицький, В. Юридичний коментар до нового порядку формування парламентської коаліції в Україні [Текст] / В. Речицький // Права людини. — 2010. — № 13. — С. 2.

⁴ Там само. — С. 3.

Разом з тим доволі переконливими та слухними виглядають і аргументи тих трьох суддів Конституційного Суду України, котрі не підтримали Рішення від 6 квітня 2010 р. та висловили свої Окремі думки з цього приводу.

У зв'язку з такою інтерпретацією після внесення відповідних змін до Регламенту та з огляду на визнання Конституційним Судом України права окремих категорій народних депутатів на індивідуальне членство в коаліції депутатських фракцій одразу виникло запитання про порядок ухвалення рішення про входження до коаліції колективних та індивідуальних суб'єктів.

Ні в Конституції України, ні в Регламенті не було визначено, як та в якому порядку депутатська фракція могла ухвалити рішення щодо входження до коаліції. Разом з тим, оскільки фракція утворювалася народними депутатами на партійній основі, а «принципи функціонування депутатської фракції повинні бути демократичними»¹ (ч. 3 ст. 58 Регламенту), то це питання має вирішуватися народними депутатами — членами відповідної фракції, обраними за виборчим списком політичної партії чи виборчого блоку, виходячи з принципів демократизму та рівноправності. Це означає, що рішення про входження фракції до коаліції має ухвалюватися більшістю народних депутатів, що входять до складу відповідної фракції. Так само має ухвалюватися й рішення фракції про вихід зі складу коаліції. І таке рішення має визнаватися обов'язковим для всіх членів депутатської фракції. До такого розуміння порядку ухвалення рішення фракції підштовхує аналіз порядку ухвалення рішень і парламентом, і коаліцією депутатських фракцій. Так, відповідно до ст. 91 Конституції України за загальним правилом «Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу...». Тобто будь-яке рішення парламенту вважається ухваленим тоді, коли за нього проголосувала більшість народних депутатів.

Відповідно до ч. 1 ст. 63 Регламенту коаліція депутатських фракцій також приймає будь-яке рішення тільки на своїх загальних зборах і лише «більшістю голосів народних депутатів, які входять до складу коаліції»². Саме тому важко уявити, щоб у той час, коли весь парламент як єдиний законодавчий орган (хоча й політично

¹ Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

² Там само.

структурований на фракції) ухвалює рішення в основному простою більшістю голосів народних депутатів і так само приймає рішення коаліція депутатських фракцій, самі депутатські фракції ухвалювали б свої власні рішення та виявляли свої бажання у якийсь інший спосіб (про «своє бажання» фракції йдеться, наприклад, у ч. 1 ст. 65 Регламенту). Якщо ж припустити, що рішення депутатської фракції має ухвалюватися, наприклад, консенсусом, тобто лише за умови, що його підтримають усі народні депутати — члени відповідної фракції, тоді існування будь-якої коаліції постійно залежатиме від несподіваних забаганок окремих невірноважених та вередливих парламентарів чи навіть одного парламентаря, який може «зненацька» змінити власну точку зору з певного питання чи щодо певного рішення (у тому числі й щодо входження фракції до коаліції чи припинення членства у ній). Тобто індивідуальне членство та ухвалення рішень консенсусом попри їх зовнішню привабливість містять у собі істотні ризики для стабільного та прогнозованого буття парламентаризму, загрожують дестабілізацією політичної ситуації.

На наш погляд, могло бути два варіанти виходу із ситуації, що склалася з функціонуванням коаліції депутатських фракцій. Перший шлях пов'язаний із подальшою деталізацією конституційно-правових процедур та узгодженням їх із духом Основного Закону шляхом ухвалення Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України. Другий — із тлумаченням відповідних правових норм Конституційним Судом України, що є вельми проблематичним після його суперечливих рішень з цього питання. Саме тому слід визнати, що в подальшому з усіх питань, які розглядаються у парламенті, може формуватися будь-яка ситуативна більшість. Це, безперечно, створює певні незручності та навіть руйнує політичну конструкцію так званої «постійно діючої більшості» (особливо після скасування політичної реформи 2004 р.), однак спонукає політичні сили і окремих депутатів до постійного пошуку компромісів та вміння йти на певні обопільні поступки.

Проведене дослідження дає підстави для таких головних висновків.

1. У більшості європейських держав, які є парламентськими республіками, саме президент, обраний парламентом, призначає главу уряду та його членів. В Україні ж Президент держави, обраний всенародно, відігравав у процесі призначення уряду суто

технічну роль. Тому виник певний алогічний перекик: глава держави, як і раніше, обирався всенародно, але впливати на формування уряду практично не мав можливостей. Це штучно звужило його статус, принижувало роль Президента України у державному механізмі та істотно дистанціювало його від значного сегмента влади, що ставало джерелом політичної напруженості, перешкоджало стабільному функціонуванню всього державного механізму впродовж 2006 – початку 2010 р.

2. Із внесенням змін до Конституції України 8 грудня 2004 р. зазнали істотної трансформації конституційні засади взаємовідносин органів державної влади між собою. Ще й до того не зовсім оптимальна та недостатньо узгоджена система стримувань та противаг була суттєво розбалансована. На функціонуванні державного механізму негативно позначився передусім невдалий та логічно незавершений перерозподіл повноважень між парламентом, главою держави та урядом. Конституційна реформа не лише не усунула окремі протиріччя та непорозуміння у взаємовідносинах між органами державної влади, а й істотно поглибила їх, створила низку суттєвих перешкод на шляху взаємодії державних інституцій. Одним із головних недоліків конституційної реформи стало формування безвідповідальної державної влади та неможливість одних державних органів спонукати інших до належного виконання покладених на них функцій і повноважень.

3. Головна вада запровадженої конституційною реформою моделі здійснення влади полягала в тому, що вона не відповідала реальному стану розвитку української політичної системи, неадекватно відбивала сучасний рівень становлення багатопартійності в Україні. Спроба зробити головний акцент на відповідальності парламенту за стан справ у державі від самого початку була приречена, оскільки в Україні все ще відсутні справжні політичні партії, а відсутність справжніх політичних партій унеможливило ефективне функціонування парламентської чи навіть парламентсько-президентської республіки. Отже, є всі підстави стверджувати, що будь-яке удосконалення конституційної моделі владних відносин у межах парламентсько-президентської республіки (навіть за умови чіткого, юридично точного та повного розмежування функцій, повноважень і сфер відання органів державної влади) є безперспективним. І саме так буде, допоки не почне функціонувати система внутрішньопартійної демократії, сутністю якої є реальна

виборність та періодична змінюваність керівних органів, а також — і це головне — колективне ухвалення найважливіших рішень. Саме тому і Міністерство юстиції України як орган, що здійснює державну реєстрацію політичних партій, і Центральна виборча комісія, на яку покладено здійснення контролю за діяльністю політичних партій під час виборчого процесу, і парламентські комітети, і засоби масової інформації мають прискіпливіше та вимогливіше поставитися до постійного контролю за дотриманням демократичних засад у діяльності політичних партій.

4. На рівні Конституції України слід встановити строки подання Програми діяльності Кабінету Міністрів України до парламенту для затвердження та запровадити порядок, відповідно до якого неподання такої Програми тягне відставку уряду у повному складі без права бути призначеним до наступного його складу. У свою чергу, і строк розгляду Верховною Радою України поданої урядом Програми діяльності має бути встановлений в Основному Законі.

5. Визнання неконституційним Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. не означає неможливості існування коаліції депутатських фракцій та опозиції у парламенті. Інша справа, що вже не є обов'язковим входження депутата саме до тієї фракції, що утворюється політичною силою, за виборчим списком якої його обрано. Але це лише свідчить про те, що окремі елементи імперативності депутатського мандата втратили чинність і він знову визнається вільним. Так сталося ще й тому, що практика українського парламентаризму періоду політичної реформи засвідчила, що юридичними засобами змусити народних депутатів перебувати у складі певної фракції неможливо. Питання ж забезпечення стабільності парламентської більшості (коаліції) переходить з юридичної площини в суто політичну та обумовлена рівнем політичної культури, підбору партійних кадрів та якістю формування виборчих списків. А от парламентська більшість та опозиція зазвичай існують у парламентах демократичних держав незалежно від того, чи передбачені вони в конституційному акті держави чи ні, чи врегульовані їх права законодавчо чи ні. Позбавлення ж парламентської опозиції визнаних за нею прав та навіть самого права на існування в українському парламенті не може бути виправдане скасуванням політичної реформи і не впливає з Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р., а стало наслідком надто

спрощеного, спотвореного і викривленого уявлення частини народних обранців про закономірності й головні тенденції розвитку парламентаризму на сучасному етапі та політичного процесу в цілому. Штучне обмеження можливостей опозиції вочевидь веде до певного згортання доволі слабких здобутків української демократії. Саме тому слід визнати, що у подальшому з усіх питань, що розглядаються в парламенті, може формуватися ситуативна більшість, що в цілому відповідає європейській практиці. Це, безперечно, створює деякі незручності та навіть певні загрози для так званої «постійної більшості», однак спонукає політичні сили і окремих депутатів до постійного пошуку компромісів та вміння йти на певні обопільні поступки.

Розділ 2

Роль верховенства права, правосвідомості та правової культури в діяльності органів державної влади: прагнення до європейських стандартів

Європейська інтеграція, курс на яку проголошено Україною, є небувалою політичною конструкцією, що постійно розбудовується. Вона спирається на систему оригінального врядування. Європейські держави прагнуть здійснити своє історичне завдання: розвинути шляхом вільного колективного використання своїх суверенних прерогатив нову політичну й інституційну модель, яка дозволила б Європейському континенту повернути собі центральну роль у мирному управлінні світовими справами¹. Ґрунтуючись на загальноєвропейських цінностях, євроінтеграція є єдиною на цей час ефективною відповіддю на виклики глобалізації. Водночас європейська інтеграція стосовно України є процесом, в якому вона з більшим чи меншим успіхом бере участь. Успішність цього процесу багато в чому залежить від адекватного розуміння та реалізації тих цінностей та принципів, на яких система європейської інтеграції ґрунтується.

Такою цінністю і принципом перш за все є «верховенство права». Поняття «верховенство права» («Rule of Law») сприймається європейськими націями як загальна цінність і основоположний принцип досягнення більшої єдності, що знайшло визнання ще у Статуті Ради Європи в 1949 р. Цей принцип разом із принципами демократії і прав людини відіграє сьогодні важливу роль в Раді Європи, Європейському Союзі, ОБСЄ (рівно як і в їх державах-членах). Так, принцип верховенства права згадується в договорах ЄС, у судовій практиці Європейського суду, а також в Копенгагенських критеріях 1993 р., що стосуються приєднання до Європейського Союзу. Положення Плану дій «Україна — Європейський Союз» також передбачають забезпечення стабільності та ефективності функціонування інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, додержання прав людини і захист меншин. Тому саме дослідження верховенства права, його сутності та світоглядних основ, а також вимог щодо реалізації в діяльності органів державної влади є ключовою передумовою успішності процесу європейської інтеграції України. Проте завдання

¹ Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] : пер. з італ. / Сандро Гоці. – К. : К.І.С., 2003. – С. 7.

філософсько-методологічного дослідження верховенства права передбачає певне зміщення акцентів з його інституційно-операційних аспектів на духовно-світоглядні, серед яких є європейська правосвідомість і європейська правова культура.

Таким чином, метою цього розділу є формулювання концептуальних засад оновлення змісту та характеру функціонування органів державної влади України у взаємопов'язаних процесах демократичної трансформації та євроінтеграції з урахуванням контексту глобалізації. Це реалізується у комплексному аналізі принципу верховенства права, який має ключове значення для ефективної діяльності органів державної влади в сучасних умовах. При цьому акцент буде зроблено на таких малодосліджених факторах реалізації верховенства права і прискорення євроінтеграційних процесів, як права свідомість і правова культура, зокрема на їх ролі в забезпеченні ефективної діяльності органів судової та виконавчої влади.

2.1. Верховенство права в діяльності органів державної влади

Верховенство права є ключовим принципом спільних цінностей, на яких базується сучасний цивілізований світ. Тому взаємопов'язані процеси демократичної трансформації та євроінтеграції українського суспільства обумовили необхідність виходу на якісно новий рівень в осмисленні та практичній реалізації цього конституційного принципу.

Якщо у сфері теоретичної розробки принципу верховенства права¹ та його реалізації в конституційному правосудді² українська

¹ Див.: Головатий, С. «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? [Текст] / С. Головатий // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2 (33) – № 3 (34). – С. 96–113; Він же. Верховенство права [Текст] : монографія : у 3 кн. / С. Головатий. – К. : Фенікс, 2006; Козюбра, М. І. Верховенство права – основоположний принцип правової і політичної системи України [Текст] / М. І. Козюбра // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – 728 с.; Рабінович, П. М. Верховенство права [Текст] / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 341; Цвік, М. В. Верховенство права в контексті прав людини [Текст] / М. В. Цвік // Держава і право. – 2004. – № 1. – С. 49–55.

² Козюбра, М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція [Текст] / М. Козюбра // Вісн. Конституц. Суду України. – 2000. – № 4. – С. 24–32; Селиванов, А. О. Верховенство права в Конституційному правосудді [Текст] / А. О. Селиванов. – К. ; Х. : Акад. прав. наук України, 2006. – 400 с.

юридична наука має певні здобутки, то дослідження реалізації цього принципу в діяльності органів державної влади ще тільки почалося¹. Так, наприклад, у монографії «Органи державної влади України» (К., 2002) принцип верховенства права було включено до загальних принципів державної влади², проте він, на відміну від інших принципів, не був прокоментований. Не знайшла свого належного висвітлення й проблема співвідношення універсального та національно-особливого у змісті й реалізації цього принципу, що має неабияке значення в контексті процесів євроінтеграції і глобалізації.

Чому ж ми досі не маємо чіткого розуміння верховенства права, яке б знайшло своє втілення в законодавстві і правових інститутах? Та тому, що правові формули дають відображення лише логічної складової, за якою має стояти певна «метафізика» (світосприйняття, життєвий світ, культурний досвід). Саме некоріненість верховенства права в основах нашого буття і не дає нам змоги вивести його точну юридичну формулу. Тому ми й вимушені постійно звертатися до уточнення концептуальних положень.

Досвід аналізу вітчизняної і зарубіжної літератури дає підставу розрізнити верховенство права як правову ідею і верховенство права як юридичний принцип. У свою чергу, розуміння верховенства права як ідеї включає декілька рівнів. Передусім — мінімальне розуміння, що відповідає традиції Гоббса, за якою верховенство права — це наявність передбачуваності в діяльності індивідів, тобто загальних норм і правосуддя, до якого може звертатися громадянин у разі порушення своїх прав. Цей рівень відповідає принципу формальної законності.

Більш широке розуміння за змістом збігається з німецькою ідеєю правової держави (Rechtsstaat) і англійською ідеєю rule of law. У межах цієї конструкції верховенство права набуває системної природи, тобто здійснюється як певна сукупність принципів, головна ідея яких полягає у визнанні переваги права і закону над свавільни-

¹ Авер'янов, В. Б. Принцип верховенства права у вітчизняному адміністративно-праворозумінні [Текст] / В. Б. Авер'янов // Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2008. – С. 140–154; Максимов, С. І. Верховенство права в державному управлінні [Текст] / С. І. Максимов // Укр. право. – 2006. – № 1. – С. 123–131.

² Органи державної влади України [Текст] : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – С. 13.

ми діями влади і наданні не тільки приватним особам, а й органам публічної влади статусу суб'єктів права, дії яких мають пройти через контролюючі їх законність судові процедури. Інтегральною частиною верховенства права є те, що громадяни можуть вільно критикувати закони й оспорювати справедливість дій уряду і політиків. Інший рівень пов'язується з певними вимогами до законів, які мають бути зрозумілими і можливими для виконання, стабільними, несуперечливими, гласними, не мати зворотної дії тощо. Цей рівень відповідає фулерівським вимогам до моральності права, або формальної справедливості¹. Що стосується верховенства права як юридичного принципу, то його зміст досі чітко не визначений, бо поки що відсутнє його онтологічне підґрунтя. Проте попереднє розуміння співвідношення верховенства права як ідеї і як принципу полягає в розрізненні широкого змісту верховенства права (панування права) і більш вузького змісту (вищість права), що передбачає пріоритет права, як прав людини, перед законом.

Уперше офіційну характеристику вимог принципу верховенства права було подано у рішенні Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання. Відповідно до розуміння Конституційного Суду «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо... Таке розуміння права не дає підстав для його отождошення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права»². Тож Конституційний Суд, характеризуючи принцип верховенства права, розглядає право не як закон чи систему нормативних актів, а як утілення справедливості. Не випадково, право і справедливість мають один корінь. Протилежністю верховенства права є свавілля. Держава не може діяти свавільно, вона обмежена правом, тобто не лише законодавством, що створе-

¹ Див.: Фуллер, Л. Л. Мораль права [Текст] : пер. з англ. / Л. Л. Фуллер. – Киев : Сфера, 1999. – С. 49–90.

² Рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004 від 02.11.04 у справі № 1-33/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v015p710-04>.

не нею, а й правом, яке існує апріорі, незалежно від її розсуду — «природним правом», або природними правами кожної людини.

Найважливіше значення принцип верховенства права має саме для судової гілки влади. Як принцип судової діяльності, він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості, що і є правосуддям. Справедливим повинен бути як судовий процес, так і результат судочинства.

Основне значення верховенства права полягає у тому, що людина, її права визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Таким чином, принцип верховенства права як загальна засада судочинства визначає спрямованість судочинства на захист прав людини. Цей принцип зобов'язує суд при вирішенні справи давати таке тлумачення закону чи іншого правового акта, яке б утверджувало права людини. Суд не повинен допускати тлумачення правового акта, що несправедливо б обмежувало ці права.

Принцип верховенства права означає також, що неповне чи суперечливе законодавче регулювання певних правовідносин або ж його відсутність не можуть бути підставою для відмови у розгляді звернення і вирішенні судом заявлених вимог.

На жаль, вивченню ролі та механізму реалізації принципу верховенства права в діяльності органів законодавчої влади в українській правовій літературі не приділяється належної уваги, але це питання чекає свого вирішення у майбутньому. Тому в дослідженні інституційних аспектів реалізації верховенства права ми зосередимося на діяльності органів виконавчої влади.

На наш погляд, питання ролі принципу верховенства права в діяльності органів виконавчої влади має особливе теоретичне і практичне значення, і це зумовлено тим, що саме тут, на стику інтересів держави і громадянина здійснюється право. Тож і найбільші ризики і перемоги закладаються тут. Таким чином, недооцінка ролі державного управління як функції виконавчої влади у реалізації принципу верховенства права пов'язана як із певними упередженнями щодо цієї сфери діяльності, так і з недостатньою доктринально-теоретичною розробкою цього принципу.

Особливість виконавчої влади полягає в тому, що вона поєднує дві тенденції: пасивну — виконання законів, і активну — застосування засобів державного регулювання і управління процесами суспільного розвитку. Саме необхідність збалансування цих проти-

лежних тенденцій виправдовує здійснення верховенства права у цій сфері.

В. Б. Авер'янов вважає, що передбачений Конституцією України принцип верховенства права (ст. 8) стосовно виконавчої влади вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства¹. Спираючись на таке тлумачення цього принципу, він небезпідставно наполягає на тому, що права людини мають перетворитись із одного з багатьох завдань державного управління на його найголовнішу мету. Така цільова переорієнтація пов'язана з принциповою зміною історичної парадигми стосунків між державою і людиною. «Сенс цієї зміни, — пише вчений, — полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології “панування” держави над людиною зайняла протилежна — ідеологія “служіння” держави інтересам людини»². Характерно, що в різних формах ідея зміни парадигми державного управління знаходить своїх прибічників. Так, В. М. Мартиненко вбачає її в послідовному переході від авторитарних (суб'єкт-об'єктних) до демократичних (суб'єкт-суб'єктних) систем, форм і методів державно-управлінської діяльності³. Утім, на наш погляд, концепція В. Б. Авер'янова більшою мірою відповідає вимогам верховенства права. Водночас автору слід було б мати на увазі таку інтерпретацію «служіння», яка б не давала можливості виходити за межі правового типу відносин між людиною і державою і не перетворилася на тип патерналістський. Орієнтиром такої інтерпретації є ст. 3 Конституції України, в якій зазначається: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Як відомо, у сучасній конституційній доктрині розрізняють поняття «утвердження» і «забезпечення» прав і свобод людини.

Під утвердженням прав і свобод розуміють їх визнання державою (головним чином їх закріплення у Конституції та інших законах, ратифікацію міжнародних договорів). Під забезпеченням —

¹ Див.: Органи державної влади України [Текст] : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 284.

² Там само.

³ Мартиненко, В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) [Текст] / В. М. Мартиненко. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. — С. 16.

створення умов для здійснення прав і свобод людини. Воно включає такі три елементи (напрями) державної діяльності: сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики правопорушень); захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності)¹. Безумовно, діяльність виконавчої влади пов'язана передусім із забезпеченням прав і свобод людини у формі сприяння їх реалізації шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій. Водночас виконавча влада, поряд з іншими гілками державної влади, здійснює завдання «утвердження» в більш широкому, так би мовити, «онтологічному» сенсі, а саме: «утвердження в повсякденному житті пріоритету прав і свобод людини в українському суспільстві»².

Такому утвердженню верховенства права в повсякденному житті має сприяти розуміння того, що головним змістовим виразом права, його ціннісною засадою є автономія особистості, тобто самозаконність людської поведінки. За Кантом, поняття автономії диференціюється на *моральну автономію* (здатність людини самостійно судити, що є добро і що є зло, яка обумовлює вихідну довіру до людини і неприпустимість законів про моральність); *утилітарну автономію* (здатність людини самостійно судити, що є для неї вигідним чи невигідним, а тому — неприпустимість привілеїв чи дискримінації); *громадянську автономію* (здатність людини брати участь у виробленні загальних рішень, які стосуються її власного добробуту і щастя). Відповідно до цих видів автономії розрізняють найважливіші типи правових норм: громадянські права і свободи; гарантії рівності перед законом і судом; політичні права і свободи.

Таким чином, узагальнений зміст принципу верховенства права полягає в утвердженні і забезпеченні прав людини. Вони є

¹ Див.: Рабінович, П. М. Права і свободи людини в умовах зміцнення та розвитку державності України (конституційні засади) [Текст] / П. М. Рабінович // Конституційно-правові засади становлення української державності / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2003. — С. 95.

² Органи державної влади України [Текст] : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького, 2002. — С. 284.

ключовим елементом системи характерних рис верховенства права (його принципів), які за своїм змістом є інституційно-процедурним забезпеченням прав людини.

Розглянемо з цих концептуальних позицій ті елементи верховенства (панування) права, які стосуються функціонування виконавчої влади (державного управління) з урахуванням спадщини світової філософії права і українського конституційного досвіду.

1. *Розподіл влад та їх взаємодія.* Засновник теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову Ш.-Л. Монтеск'є писав, що «“розподіл влад” не є самоціллю і має служити забезпеченню свободи особистості, бути пересторогою деспотії»¹. Класична філософія права головну увагу приділяла відокремленню законодавчої влади від виконавчої. Відомий дореволюційний юрист, випускник Новоросійського університету (м. Одеса) В. М. Гессен зазначав, що держава здійснює дві функції одночасно. З одного боку, держава створює закони, тобто державна влада є творцем позитивного права. З другого — вона управляє, діє, реалізуючи свої інтереси в межах нею ж створеного права². Антиномію співвідношення держави і права у правовій державі — «держава творить право» і «держава є правовим суб'єктом» — він вирішує шляхом «відокремлення» влад, тобто такого їх розподілу, який не руйнує єдності влади. У межах такого «відокремлення» він надавав певного пріоритету законодавчій владі. З його точки зору, панування законодавчої влади обумовлено представницьким характером її організації, тим, що парламент є виразником загальної волі, волі народу. Формальним виразником загальної волі є закон, який панує над приватними волевиявленнями окремих органів державної влади. У його моделі правової держави, якою він вважав конституційну державу з високим рівнем реалізації принципу панування права, виконавча і судова влади мають своє обмеження в позитивному праві (законі), а законодавча — у природному праві, тобто певному рівні культури, який сформований на основі недоторканності свободи особистості, її прав. Як бачимо, В. М. Гессен не був прихильником безмежного народного суверенітету й абсолютної свободи законодавчої влади, він обмежував її ідеєю при-

¹ Монтеск'є, Ш.-Л. О духе законов [Текст] / Ш.-Л. Монтеск'є. – М. : Мысль, 1999. – С. 138–148.

² Гессен, В. М. О правовом государстве [Текст] / В. М. Гессен // Правовое государство и народное голосование. – СПб., 1906. – С. 11.

родних прав людини. Слід додати, що в сучасній українській правовій доктрині це обмеження здійснюється Конституцією України (ст. 8) та міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України (ст. 9).

Верховенство права не відмінє верховенства закону в системі джерел права, а включає його в систему своїх рис як певний рівень. Тому односторонню позицію займають деякі дослідники, які, захопившись ідеєю верховенства права, піддають сумніву авторитет закону, міркуючи за спрощеною логікою «або-або» (або закон, або право), а не за змістовною логікою (право як сутність, зміст закону).

2. *Відносини між виконавчою владою і індивідом.* Верховенство права вимагає, щоб ці відносини мали правовий характер. Як зазначав В. М. Гессен, за старих режимів вони мали характер владовідносин, тобто відношення суб'єкта до об'єкта. У правовій державі ці відносини набувають характеру прав і обов'язків з тої та іншої сторони, тобто відносин суб'єкта до суб'єкта.

Ця правосуб'єктність виражається в тому, що громадянин правової держави є носієм не тільки обов'язків, а й прав. Характерно, що В. М. Гессен поряд із «правами свободи» і політичними правами вирізняв так звані «позитивні публічні права індивіда». До цих прав він відносив «права на послуги державної влади», тобто на позитивні дії держави в інтересах індивіда, наприклад право на судовий захист. У сфері адміністративної діяльності такими він вважав право на соціальне забезпечення, право на освіту¹.

Основою прав і свобод індивіда є визнання за ним певної сфери свободи, межі якої державна влада не може порушувати. Основні права, які визнаються невід'ємними атрибутами людської особистості, закріплені в сучасних конституціях, зокрема у Конституції України, у розділі 2.

3. *Механізм регулювання*, який виражається в аксіомах панування права: все, що не заборонено індивіду, йому дозволено; і навпаки, все, що не дозволено владі, їй заборонено. Головним у цих положеннях є той самий принцип — принцип визнання автономії особистості. «Панування права, — пише В. О. Четвернін, — передбачає такий механізм регулювання, за яким позитивна соціальна активність не обмежується жорсткими рамками імпера-

¹ Див.: Гессен, В. М. О правовом государстве [Текст] / В. М. Гессен // Правовое государство и народное голосование. — СПб., 1906. — С. 25.

тивних норм і конкретно регламентується переважно договором, сторони якого самостійно визначають його зміст у межах свободи вибору, що випливає із закону. Тому основоположну роль у нормативному регулюванні відносин між суб'єктами громадянського суспільства “за горизонталлю” має відігравати правова заборона. Навпаки, у відносинах “за вертикаллю”, у владно-наказових відносинах визначальним має бути правовий дозвіл, що встановлює компетенцію і повноваження державних органів і посадових осіб»¹. Ця вимога принципу верховенства права відтворюється у ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

У зв'язку з цим завжди гострим і дискусійним залишається питання щодо можливості й межі дискреційних повноважень органів управлінської діяльності. Так, з огляду на визнання утилітарної автономії вимагається свобода господарської діяльності, але вона є свободою в межах закону і не заперечує певних управлінських дій. Державу має турбувати не питання захисту індивідів від ризику в чесній конкурентній боротьбі, а те, щоб вихідні умови такої конкуренції були рівними. Тобто виконавча влада повинна діяти в межах закону, не допускаючи привілеїв і дискримінації. Там, де вона діє на свій розсуд, її дії не мають виходити за межі змісту закону, і в разі конфлікту будь-який суд зможе підтвердити правомірність цих дій. На наш погляд, класичною моделлю верховенства права для виконавчої влади має бути підхід І. Канта, який наполягав на тому, що чиновник, який перебуває на службі у держави, мусить чітко виконувати її закони, але як за громадянином він визнавав за ним право і обов'язок критикувати їх у вільній пресі. Як бачимо, у взаємодії влад І. Кант знаходив місце для «четвертої влади», хоча, слід зазначити, сучасне тлумачення верховенства права як пріоритетності прав людини вимагає від посадової особи більшої активності у забезпеченні цих прав.

4. *Інституційні гарантії* недоторканності суб'єктивних прав та правомірного характеру державної влади:

а) адміністративна юстиція — своєрідна організація державної влади, яка захищає публічні права шляхом відміни розпоряджень

¹ Четвернин, В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию [Текст] / В. А. Четвернин. – М. : ИГПАН, 1993. – С. 64.

адміністративної влади. В Україні створена система адміністративних судів і прийнятий Кодекс адміністративного судочинства, який містить детально розроблену статтю «Верховенство права» (ст. 8);

б) інститут кримінальної і цивільної відповідальності посадових осіб перед судом, необхідність введення якого обумовлюється потенційною загрозою, яка виходить від виконавчої влади, схильної до узурпації повноважень. Проте на практиці введення цього інституту, особливо щодо міністрів, малоімовірно;

в) політичні гарантії у вигляді парламентаризму. Парламентаризм, на відміну від «дуалізму», дає право і можливість народному представництву безпосередньо впливати на політику урядової влади. Попри всі переваги і недоліки кожної з моделей відносин між законодавчою і виконавчою владою в тих чи інших історичних умовах неможливо не визнати, що ідеї верховенства права більшою мірою відповідає саме парламентська модель.

У сучасному світі, що глобалізується, проблема верховенства права виходить за межі національних кордонів. У політичній і правовій філософії набуває сили тенденція визнання верховенства права як глобального стандарту. Водночас відчутнішою стає і складність у його реалізації порівняно з таким стандартом, як демократія. На XXII Всесвітньому конгресі з філософії права і соціальної філософії, який проходив у травні 2005 р. в іспанському місті Гранада, з доповіддю «Глобалізація і верховенство права» виступив професор Університету Мадрида Франциско Лапорта. Він констатував той факт, що право розвивалось як інституційна умова ринкової економіки, але нині глобалізація права відстає від глобалізації ринкової економіки. Діяльність транснаціональних корпорацій, капітал яких перетинає кордони, залишається під юрисдикцією внутрішнього права. Відбуваються процеси, які можна назвати «ринком права», тобто обираються такі, що є більш сприятливими для діяльності транснаціональних корпорацій системи права, для яких характерною є дешева робоча сила, низькі податкові ставки, але й недемократичні режими, що далекі від ідеалу верховенства права. Водночас державам, які не мають ефективного і добре оформленого правопорядку, глобалізаційні процеси можуть завдати економічної шкоди, бо вони втрачуть прибутки. Перспективи глобалізації верховенства права він виводить на шляхи розвитку так званого «м'якого права», обов'язковість

якого ґрунтується не на зовнішньому примусі, а на загальній вигоді. Прикладом таких форм є наднаціональні політичні та юридичні союзи типу ВТО і ЄС¹.

«У сучасній ситуації міжнародних відносин, — підкреслює Ф. Лапорта, — тільки процеси, подібні ЄС, задовольняють специфічним вимогам, що включають ідеал верховенства права. Але цей процес більшістю економістів названий “регіоналізацією” (на протигагу глобалізації) і сприймається як потенційна загроза глобалізації, але це не що інше, як розробка ситуацій, що включають різні держави з чітко позначеною територіальною основою і прикордонними економічними бар’єрами. Проте цей процес найбільш близький до необхідної легалізації здійснення верховенства права. Можливо, глобальні відповіді ...мають бути знайдені швидше на шляху створення наднаціональних політичних і правових союзів, ніж у світі транснаціональних приватних мереж, які прагнуть існувати в аномічному навколишньому середовищі. Можливо, такий шлях, зі всіма його труднощами, краще вказаний Європою, ніж тими, хто мріє про правовий мир за всяку ціну, що має прихований зв’язок з тінню Гоббса»².

Таким чином, концентрація уваги на теоретичних і практичних аспектах верховенства права в Україні, включаючи його реалізацію в діяльності органів державної влади, зумовлена викликами не тільки державно-національного, а й глобально-світового рівня. Саме в такому поєднанні внутрішніх і зовнішніх вимірів осмислення принципу верховенства права та його реалізація у правовій системі мають значні перспективи в сучасній Україні. Тому й питання співвідношення універсального та державно-національного (специфічно-культурного) у верховенстві права має доповнювати аналіз найбільш абстрактних рис цього принципу.

¹ Laporta, F. Globalization and the rule of law. Provisional draft for discussion with some doubts and perplexities of an old Westphalian [Text] / Francisco Laporta // Law and Justice in a global society. Plenary Sessions. Lectures. – Granada : International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy, Universidad de Granada, 2005. – P. 253–274; див. також: Лапорта, Ф. Глобализация и верховенство права. Некоторые сомнения старого вестфальца [Текст] / Ф. Лапорта ; пер. с англ. и коммент. С. И. Максимова // Проблемы философии права. – К. ; Чернівці : Рута, 2006–2007. – Т. IV–V. – С. 34–49.

² Лапорта, Ф. Глобализация и верховенство права. Некоторые сомнения старого вестфальца [Текст] / Ф. Лапорта ; пер. с англ. и коммент. С. И. Максимова // Проблемы философии права. – К. ; Чернівці : Рута, 2006–2007. – Т. IV–V. – С. 48.

Вираз «верховенство права» (*the rule of law*) досить широко поширений у сучасній європейській політичній і юридичній літературі, а також у політичній практиці й засобах масової інформації. Втім його зміст є настільки складним і неоднозначним, що становить предмет жвавих публічних обговорень¹. В умовах глобалізації дискусії стосовно верховенства права набувають додаткового виміру. Воно стосується питання про те, чи є зміст цього феномену універсальним, що має значення для всіх культур, або він може існувати й діяти виключно у рамках європейської культури, в якій він виник і успішно функціонує. Питання про співвідношення універсального й національного (культурно-специфічного) у верховенстві права має особливе значення для тих країн, які стали на шлях демократичного реформування своїх правових систем, тому що будь-яка система повинна, з одного боку, орієнтуватися на універсальні принципи, а з другого — урахувати власну правову традицію й культурні особливості. Саме до таких країн і належить Україна, яка має 18-річний досвід будівництва власної державності.

Верховенство права є універсальним феноменом у двох значеннях. По-перше, як єдиний феномен європейської культури, що охоплює досвід як англосовітських, так і континентально-європейських країн, хоча при цьому слід визнати існування певних відмінностей: історичних і концептуальних рис, обумовлених національними традиціями. По-друге, в умовах глобалізації він стає універсальним принципом співіснування й співробітництва між народами і культурами, хоча ця ситуація вимагає міжкультурного діалогу з приводу можливостей і меж проникнення цього феномену в несвітові культури.

Верховенство права має європейське коріння, воно — продукт тривалого еволюційного розвитку європейської культури. Його основна вимога виражається формулою: «Захист індивідуальних прав через обмеження сваволі влади». У той же час у рамках європейської культури є певні особливості в доктрині й практиці

¹ Див.: Таманага, Б. Верховенство права: історія, політика, теорія [Текст] : пер. з англ. / Б. Таманага. – К. : Вид. Дім «Киево-Могилян. акад.», 2007; Raz, J. *The Rule of Law*, in Raz, J. *The Autonomy of Law*. – Oxford : Clarendon Press, 1979; Lyons, D. *Ethics and the Rule of Law*. – Cambridge : Cambridge University Press, 1984; Shapiro, I. (ed.) *The Rule of Law*. – New York : New York University Press, 1990; Laportra, F. *Globalisation and the Rule of Law. Some Westphalian doubts*, in *Law and Justice in a Global Society*, IVR 2005 Congress. – Granada : IVR, Universidad de Granada, 2005; Costa, P. and Zolo, D. (eds.) *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*, Springer, 2007.

верховенства права. Насамперед це пов'язано з відмінностями правових систем загального і цивільного права, що й обумовило виникнення двох основних моделей: англійської — власне «верховенство права» (*rule of law*) і німецької — «правова держава» (*Rechtsstaat*). У рамках кожної з європейських субкультур відбулася диференціація історичних і культурних втілень верховенства права. У результаті виникли основні моделі верховенства права (Великої Британії, США, Німеччини, Франції й інших європейських держав), які мали нормативно-інституціональні відмінності за такими основними параметрами, як визначення суверенітету, призначення конституції й засобу захисту індивідуальних прав.

Відповідно до англійського верховенства права суверенітет належить Парламенту, який приводить у дію свою нормативну перевагу через визнання виконавчої влади. Англійська конституція не тільки неписана, це взагалі не юридичний акт або правовий звичай: швидше, це низка правових традицій, нормативних актів, соціальних домовленостей, практик для обмеження і контролю виконавчої влади. Юридичне визначення індивідуальних прав і їх захист, по суті, покладено на загальне право і звичайні суди.

Американський варіант верховенства права є подальшим обмеженням, розподілом і пристосуванням державного суверенітету. Суверенітет поєднується з нормативним верховенством писаної і по суті жорсткої конституції, яка обмежує всі власті в державі, включаючи законодавчу владу. Визначення і захист індивідуальних прав значною мірою залежить від судової влади, яка роз'яснює конституційні принципи.

Що стосується німецького *Rechtsstaat*, суверенітет приписується законодавчій владі, яка має абсолютну нормативну перевагу над іншими властями. Конституція писана, проте гнучка, вона не є вищою за звичайні закони і не охороняється конституційним відправленням правосуддя. Захист індивідуальних прав повністю доручений Парламенту, який є його первинним джерелом і гарантом.

Згідно з французькою моделлю *Etat de droit* суверенітет поєднується з нормативною перевагою Парламенту, який є виразом народного суверенітету. Проте парламент — не є владою утворюючою: він тільки представляє одну із «засновницьких» влад. Отже, його функціонування повинне бути обмежене і перебувати під контролем. Це передбачає строге розмежування між конституційними і звичайними законами. У *Etat de droit* громадяни забезпече-

ні юридичними засобами захисту від законодавчих актів — а не тільки від адміністративних — у тих випадках, коли вони порушують фундаментальні права¹.

У характеристиці універсальних рис верховенства права я спираюся на інтерпретацію італійського філософа права Даніло Золо (Danilo Zolo), який визначив його як «нормативну й інституціональну структуру сучасної європейської держави, що на основі індивідуалістичної філософії (з подвійним вмістом політичного песимізму й нормативного оптимізму) і через процеси розподілу й диференціації влади наділяє правову систему першочерговим завданням захисту громадських і політичних прав, тим самим протидіючи для досягнення цієї мети схильності суб'єктів влади до сваволі й зловживання владою»².

У цьому визначенні чітко розмежовуються: 1) мета верховенства права — захист індивідуальних прав; 2) інституціонально-нормативні засоби — принцип «розподілу влади», що веде до обмеження державної влади з метою розширення індивідуальної волі — одноосібність і індивідуальність суб'єкта права; юридична рівність індивідуальних суб'єктів; визначеність права; конституційне визнання індивідуальних прав і принцип «розмежування (диференціації) влади», що підтримує функціональне розмежування між політико-правовою системою й іншими соціальними підсистемами, а також розмежування, координацію і правове регулювання різних функцій держави; 3) філософська основа — індивідуалістична політична філософія.

Індивідуалізм як єдина філософська основа присутній у різних європейських досвідах верховенства права і є важливою політико-філософською передумовою доктрини фундаментальних прав. Він затверджує онтологічну перевагу індивідуального суб'єкта й аксіологічну цінність його волі й автономії. Унаслідок цього в політичній філософії були затверджені два принципи: 1) політичний песимізм, тобто ідея внутрішньо властивої небезпеки політичної влади, і 2) нормативний оптимізм, тобто віра в те, що небезпека політичної влади може бути стримана правом завдяки сукупності конституційно гарантованих індивідуальних прав і «юридизації» усього устрою держави³.

¹ The Rule of Law. History, Theory and Criticism [Text] / P. Costa and D. Zolo (eds.). – Springer, 2007. – P. 7–18.

² Ibid. – P. 29–30.

³ Ibid. – P. 21.

Друге значення універсальності верховенства права, як вже зазначалося, пов'язане із процесами глобалізації й виходу верховенства права за межі західної культури (або західних культур). Виникає питання про те, чи можливо, щоб ті самі соціальні передумови, які обумовили виникнення верховенства права в Європі, привели до аналогічних наслідків і в інших традиціях і культурах? Якими є можливості й межі перенесення верховенства права в інші суспільства й культури, що відрізняються від тих, у яких цей процес успішно здійснився?

Я не маю можливості аналізувати кожен з культур (арабсько-ісламську, індійську, китайську й ін.) на предмет їхньої сумісності з верховенством права. Запропоную лише своє бачення цієї проблеми, що обумовлено реальною складністю із засвоєнням верховенства права в рамках української, християнсько-православної у своїй основі, культури. На мій погляд, ігнорувати цей принцип не можна, тому що в умовах глобалізації він стає універсальною підставою співіснування й співробітництва між народами й культурами. Водночас необхідним є міжкультурний діалог із приводу можливостей і меж проникнення цього феномену до неєвропейських культур.

У рамках міжкультурного дискурсу основним виявляється питання про ступінь універсальності ідеї прав людини: є він фундаментальною ціннісною підставою всієї сучасної цивілізації або лише «експортною статтею західної культури».

На універсальності ідеї прав людини, її єдності для всіх культур наполягають представники універсалістського лібералізму (Р. Дворкін, У. Кімліка, Дж. Роулз). Заперечення універсальності прав людини виходить від різних форм партикуляристського комунітаризму (А. Макінтайр, Р. Рорті, М. Сендел).

Спробу об'єднання протилежних позицій універсалізму й партикуляризму пропонують представники комунікативної філософії (К.-О. Апель, Ю. Габермас). Вони виходять із того, що універсальні принципи справедливості, з одного боку, і цінності того або іншого співтовариства — з другого, доповнюють один одного при нормативному пріоритеті першого над другим¹.

Права людини як конкретизація універсальних моральних принципів виявляють себе у тих нормах, на підставі яких можли-

¹ Апель, К.-О. Етноетика та універсалістська макроетика: суперечність чи доповнювальність? [Текст] / К.-О. Апель // Політ. думка. – 1994. – № 4. – С. 85.

ве мирне співіснування індивідів і різних культур і навіть їхня співпраця за умов виникнення глобальних проблем. Така постановка питання дозволяє вирішити, здавалося б, непримиренне протиріччя між позиціями універсалізму прав людини і плюралізму культурної своєрідності, а саме, право на культурну ідентичність може бути розглянуте як значуще для *всіх* людей індивідуальне право.

У суперечці із представниками різних форм партикуляризму Ю. Габермас підкреслює, що права людини у взаємозв'язку з народним суверенітетом не є виявом лише західних стандартів легітимації. Своєю появою ці стандарти зобов'язані не стільки особливому культурному фону західної цивілізації, скільки спробі дати відповідь на специфічні вимоги суспільної ситуації, яка має назву ситуації модерну. Ці вимоги набули глобального поширення, і вони постають перед іншими культурами так само, як свого часу постали перед Європою, коли були «винайдені» права людини і демократична конституційна держава¹.

Для кожної культурної традиції визнається право відстоювати будь-які інтереси і прагнення гідного життя, у тому числі й інтереси, які належать до питань духовної ідентичності та своєрідності, але допоки шанується й дотримується головна норма такого дискурсу. Саме тому універсалізм справедливості, що виявляється як ідея прав людини, накладає певні обмеження на всі випадки реалізації приватних або особливих інтересів людей і співтовариств. Ніяке дотримання культурної традиції не може вести до порушення прав людини.

Таке обмеження приватних інтересів для даної культури не може бути встановлене заздалегідь (апріорі), а згода між формальним універсалізмом і локально значущою етикою (етноетикою) має стати предметом відкритої дискусії, завданням дискурсивного досягнення консенсусу². Саме цим із позицій дискурсивної етики обґрунтовується положення про те, що безумовний пріоритет загальноновизнаних норм прав людини має бути підтверджений у конституції й у всьому законодавстві. Ніхто не може нав'язати як універсальні норми й цінності, якщо вони не визнані самим спів-

¹ Габермас, Ю. До легітимації через права людини [Текст] / Ю. Габермас. – К. : Укр. філос. фонд, 1999. – С. 56.

² Апель, К.-О. Етноетика та універсалістська макроетика: суперечність чи доповнювальність? [Текст] / К.-О. Апель // Політ. думка. – 1994. – № 4. – С. 89.

товариством за умови збереження власної ідентичності й співіснування з іншими культурними співтовариствами.

Права людини як соціальний інститут важливі й виправдані для кожної людини як умови його самореалізації й збереження ідентичності, що можливо, коли всі учасники правового дискурсу є рівними і поважають права інших. Універсалістські принципи справедливості є важливими і виправданими також для співтовариства в цілому (права народу), як умова збереження його культурної ідентичності й ненасильницького самоутвердження, що є можливим тоді, коли визнається рівність культурних традицій і поважають права інших.

Щодо цього також заслуговує на увагу точка зору О. Гьофе (O. Höffe), який з позицій морально-політичного (а не економічного) лібералізму аргументує не протилежність, а додатковість лібералізму й комунітаризму, оскільки соціальні імпульси людської активності обумовлені як конкуренцією й конфліктом, так і кооперацією, із властивою їй «повною любов'ю і дружбою». Однак він підкреслює, що тільки там, де визнаються права людини, особливо індивідуальні свободи, може виникати багатомірний плюралізм, насамперед розмаїтість конфесій і релігій, включаючи й атеїзм (тобто культурний плюралізм)¹.

Із цих міркувань, безумовно, випливає висновок про додатковість універсалізму й партикуляризму в розв'язанні питання про верховенство права. Саме універсальні принципи (до яких належить і верховенство права) уможливають співіснування різних культурних традицій. У той же час їхнє визнання і виправдання мають здійснюватися мовою певної культури, а нормативно-інституціональна реалізація — з урахуванням сформованої традиції права.

Україна має амбівалентний досвід верховенства права. З одного боку, — це європейська держава, а отже, не існує культурних перешкод для визнання й дії верховенства права. З другого боку, існують певні історичні обставини, які цей процес ускладнюють. До них належать насамперед недостатня розвиненість власної правової традиції, а також недостатнє філософське обґрунтування прав людини з позицій християнсько-православної культури. Домінування в певний історичний (радянський) період колективізму

¹ Гьофе, О. Розум і право. Складові інтеркультурного правового дискурсу [Текст] : пер. з нім. / О. Гьофе. — К. : Альтерпрес, 2003. — С. 137–158.

в ідеології й авторитаризму в політичній практиці ще більше ускладнило процес визнання й відстоювання безумовної цінності окремого індивіда.

У Конституції України, що була прийнята в 1996 р., був запозичений кращий світовий досвід з урахуванням концептуальних переваг, що склалися на той час. Тому особливості у поданні верховенства права в українській конституціональній доктрині полягають у такому. Визнається народний суверенітет, що виражається як у формах представницької, так і прямої демократії (остання має яскраво виражений пріоритетний характер). Конституція визнається актом законодавчої влади, нормам якої властива пряма дія й вища юридична сила. Внесення змін до Конституції можливе тільки кваліфікованою більшістю. Хоча багато політичних сил хотіли б змінити розподіл повноважень у Конституції на свою користь, однак поки їм це не вдається зробити через недостатню для цієї мети кількість голосів у Верховній Раді. Права людини, включаючи і соціальні права, у здійсненні державної політики наділені пріоритетом. Саме через це деякі державні бюджети Конституційним Судом були визнані неконституційними. Хоча дифузія відповідальності за захист прав людини нерідко створює можливість для їхнього порушення.

Через прагнення втілити все найкраще в теорії конституціоналізму в Конституції України виникла деяка напруга між поняттям «правова держава» (ст. 1: «Україна є... демократична, соціальна, правова держава»)¹ і поняттям «принцип верховенства права» (ст. 8: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права»)². Ця обставина викликала безліч суперечностей щодо змісту поняття верховенства права і це було дуже корисним з наукової точки зору³. Моя позиція з цього питання полягає в такому. Перше виражає єдине європейське поняття «верховенство права», що поєднує як англійське поняття «верховенство права», так і континентальне поняття «правова держава», або «конституціоналізм», а друге означає, що перелік прав людини в Конституції є похідним

¹ Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.

² Там само.

³ Головатий, С. Верховенство права [Текст] : монографія : у 3 кн. / С. Головатий. – К. : Фенікс, 2006. – Кн. 3 : Верховенство права: український досвід. – 470 с.; Верховенство права: питання теорії та практики [Текст] : матеріали міжнар. конф., 5–6 груд. 2005 р., м. Київ // Укр. право. – 2006. – № 1. – 371 с.

від поняття природних прав, що, по суті, означає конституційне закріплення доктрини природного права. Інакше кажучи, це положення означає відкидання теорії й практики формальної правової держави і звертання до субстанціональної моделі такої держави.

Основна складність полягає в тому, що верховенство права поки не вкоренилося у структурі буття українського народу, а має скоріше ідеологічний характер. Тому зміст цього феномену має потребу в постійному концептуальному уточненні, і особливо у філософському обґрунтуванні, що виражало б особливості певної культурної традиції. Ця особливість полягає в тій філософсько-антропологічній концепції, що знаходить свій вияв у даній культурі. Звичайно затверджується, що верховенство права ґрунтується на індивідуалістичній філософії. Строгого індивідуалізму у філософських побудовах українських філософів ніколи не було, вони скоріше прагнули компенсувати ті небезпеки, які ніс із собою стихійний індивідуалізм громадян (що нерідко межував з анархізмом), затверджуючи необхідність установалення гармонії людини зі світом (Г. Сковорода, П. Юркевич).

Як відомо, та або інша цивілізація спирається на певний принцип, який маніфестує її імперативи. Так, далекосхідна цивілізація характеризується образом Дао, індійська — образом Дхарми, європейсько-американська (північноатлантична) — образом Логосу в його інтелектуальному вимірі. Що ж стосується греко-слов'янської православної цивілізації, то вона живиться ідеєю Софії, тобто того ж Логосу, але інтерпретованого буттєво-почуттєвим образом. Ця ідея знаходить вияв у відповідній персоналістичній філософії, що у виправданні ідеї прав людини акцентує увагу на мотиві творчої самореалізації особистості, яка при цьому не протиставляє себе суспільству. Саме вимога рівних умов для творчої самореалізації особистості визначає типову для вітчизняної правової культури тенденцію визнання права на гідне існування. Це дає змогу здійснити соціокультурне (а не тільки політичне) обґрунтування сучасного конституційного ідеалу соціальної правової держави в Україні.

Така філософія дозволяє перебороти історичне домінування візантійської традиції, що робила акцент на пріоритеті влади стосовно права й індивіда. Таке подолання означає перетворення принципу «влада від Бога, а право від людини» на принцип «право від Бога, а влада від людини». Світською мовою це означає визнання у праві безумовних універсальних принципів, що є ви-

щими за будь-яку владу й обмежують її свавілля. Тим самим відкриваються можливості для політичного песимізму як важливого філософського елемента верховенства права. На підставі відомого анархізму, що виявляється у небажанні визнавати над собою будь-яку владу, ця ідея знаходить підтримку в масовій свідомості українського народу, хоча при цьому і зберігаються певні ілюзії із приводу деяких харизматичних фігур у політичній грі.

Що ж стосується нормативного оптимізму, то тут необхідні ще величезні духовні зусилля. Поряд з обґрунтуванням він має потребу в практичному підтвердженні для подолання історично сформованої тенденції до правового нігілізму, недовіри стосовно можливостей здійснення нормативного регулювання.

Оформленню інституціональної складової верховенства права заважають певні культурно-історичні стереотипи, пов'язані з візантійською традицією об'єднання всієї влади в одних руках і непрозорості влади. Умовою реального розподілу влади поряд із чітким конституційним закріпленням владних повноважень є формування культури терпимості, діалогу й невтручання у компетенції іншого.

Однак це проблеми, які вимагають особливих духовних зусиль і мають бути розв'язані, тому що без їхнього вирішення не можна створити мінімальні передумови взаємодії індивідуальних суб'єктів усередині держави й міжкультурну взаємодію. І хоча верховенство права не є тотожним поняттю справедливої держави, утім воно є необхідною сходинкою як до справедливої держави, так і до справедливого світового порядку. Тому реалізація першого змісту універсальності верховенства права є передумовою гармонії в національних державах і національних культурах, а реалізація другого значення — передумовою світової гармонії.

Саме гарантування рівних можливостей для творчої самореалізації особистості визначає тенденцію правової культури до визнання права на гідне існування, детермінує напрями діяльності органів усіх гілок державної влади із захисту людини та її прав як вищої цінності, а також підвищення ролі правової свідомості й правової культури як суб'єктивного фактора діяльності органів державної влади задля досягнення цієї зафіксованої у Конституції суспільної мети.

Додатковим аргументом на користь поєднання питань верховенства права, з одного боку, і правосвідомості та правової культури — з другого, є твердження дослідника верховенства права Б. Таманаги:

«Верховенство права існує завдяки поширеній і незаперечній переконливості у верховенстві права, у непорушності певних фундаментальних обмежень, накладених правом на державну владу, а не тільки через функціонування конкретних правових механізмів; межі покладає не закон, а ставлення до закону. Саме загальна прихильність суспільства до верховенства права і є тією таємничою властивістю, яка приводить верховенство права у дію»¹. Ця прихильність до верховенства права і є не що інше, як правосвідомість і правова культура суспільства, і перш за все — суддів і держуправлінців.

2.2. Роль правосвідомості в суддівській діяльності

2.2.1. Проблеми та перспективи діяльності органів судової влади на сучасному етапі реформування правової системи України

Питання правосуддя є одним із найгостріших із часу здобуття Україною незалежності. На шляху до утвердження правової держави, верховенства права ми не повинні забувати про цей чи не найбільш важливий вид державної діяльності, оскільки за захистом своїх прав і інтересів, за справедливістю людина звертається саме до суду. Тому процес здійснення правосуддя за своєю природою і сутністю повинен виключати який-небудь вплив на суддю, не приймати політичного забарвлення. Судді повинні діяти незалежно, в умовах, що виключають сторонній вплив на них, і підкорятися тільки законові. Окрім того, правосуддям є лише та діяльність суду з вирішення спору, яка відповідає не тільки вимогам закону, а й вимогам справедливості, рівності, свободи та гуманізму.

Також важливу роль у здійсненні правосуддя відіграє правосвідомість і правова культура суддів. Адже, яким би незалежним і неупередженим суддя не був, він є людиною, в якій є своя суб'єктивна думка, своє бачення справи. Саме професійна правосвідомість судді наповнює процес розгляду справи аксіологічним змістом, саме завдяки їй судочинство стає правосуддям.

Проте суддівська діяльність на сучасному етапі формування правової держави в Україні стикається з низкою проблем, пов'язаних

¹ Таманага, Б. Верховенство права: історія, політика, теорія [Текст] : пер. з англ. / Б. Таманага. – К. : Вид. Дім «Києво-Могилян. акад.», 2007. – С. 69.

них насамперед із недостатньою реалізацією одного з принципів верховенства права (правової держави) — незалежності судової влади, яка має інституційний (незалежність суду) і персональний (незалежність суддів) виміри. Судова влада не має тих матеріальних інструментів свого впливу, які мають законодавча і виконавча влади, але вона має силу авторитету, який може і повинен протистояти зловживанню силою цими гілками влади. Незалежність судів (як передумова неупередженості їх рішень) — це не тільки гарантія справедливості рішень, а й гарантія проти свавілля інших гілок державної влади. Тому саме наявність сильної, незалежної і неупередженої судової влади є необхідною умовою ефективного захисту прав і свобод людини від зловживань з боку законодавчої і виконавчої влади та інших порушень, утвердження принципів правової держави.

Особливе значення судової влади полягає в тому, що суд є тим простором, де право здійснюється у всій своїй повноті. Суд уособлює справедливість, і не випадково в англійській мові поняття «справедливість» і «правосуддя» збігаються. Сенс суду, за висловом французького філософа П. Рікера, полягає у торжестві мови (як мовного дискурсу) над насильством. Стан судової влади є тим критерієм, за яким можна судити про реалізацію або нереалізацію принципів правової держави.

Слід підкреслити, що вирішальною основою однієї з найефективніших моделей правової держави — англійської (моделі *rule of law*), саме і була (є й дотепер) незалежність судів і суддів. Збереження англійськими юристами своєї незалежності на відміну від юристів континентальної Європи забезпечило більш еволюційний процес зміни відносин у період буржуазних революцій. О. Гамільтон — засновник американської демократії, підкреслював, що утворення рівноваги судів, спосіб призначення їх членів і їх звільнення були вирішальною причиною того, що в Англії і в її колоніях не з'явилась інквізиція, як в Іспанії¹. Можна додати, що відсутність незалежності судів у радянській правовій системі (які були скоріше додатком виконавчої влади) саме і була тим чинником, який не забезпечив гарантій проти інквізиції ХХ ст. — масових репресій за ідеологічними мотивами.

¹ Федералист. Политическое эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея [Текст]. — М. : Прогресс : Литера, 1993. — С. 504–505.

Принцип незалежності суду знайшов своє закріплення у розділі XVIII Конституції України, який присвячений саме врегулюванню питань правосуддя. Проте в сучасній політико-правовій ситуації України питання про відсутність такої незалежності ставиться й обговорюється доволі гостро¹.

Причини такого стану різноманітні. Вони мають і історичний характер — відсутність у вітчизняному правовому досвіді тривалого стану сильної, незалежної та ефективної судової влади. Розвиток такої влади стримується наявністю інтересу основних політичних сил саме до встановлення і закріплення контролю над судовою владою для реалізації своїх цілей, а також певною незаінтересованістю у зміні стану справ з боку значної кількості самих суддів. Не сприяє поліпшенню стану в цій галузі й слабка активність самих громадян, тобто те, що традиційно називають слабкістю громадянського суспільства. В оцінках самої судової влади домінують зазначення на її замкнутість, непрозорість, громадську неконтрольованість, а в оцінках значної частини суддівського корпусу — непрофесійність і корумпованість².

Безумовно, назріла корінна реформа судової влади, концептуальні засади якої визначаються метою побудови правової держави і яка б охоплювала як інституціональні аспекти забезпечення незалежності судів і суддів, включаючи механізм формування суддівського корпусу, так і аспекти, пов'язані з підвищенням їх моральної і правової культури, особливо в аспекті розуміння смислу й меж цієї незалежності, яка є незалежністю від інших гілок влади, а не від права. Розвиток такого напрямку філософії права, як філософія правосуддя, значною мірою має сприяти посиленню методологічного потенціалу діяльності судової влади, включаючи доктринальну розробку принципу справедливості, який лежить в основі вирішення будь-якого спору і втілюється в чіткому дотриманні суддею судових процедур, а також в об'єктивності й дотри-

¹ Див.: Пожарський, В. Під уламками правосуддя [Текст] / В. Пожарський // Дзеркало тижня. – 2007. – 10 листоп.; Мельник, М. Правосуддя net? [Текст] / М. Мельник, М. Хавронюк // Дзеркало тижня. – 2008. – 30 серп.; Коліушко, І. Правосуддя net! Але народ має право на правосуддя [Текст] / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Дзеркало тижня. – 2008. – 11 жовт.; та ін.

² Див.: Козюбра, М. І. Верховенство права – основоположний принцип правової і політичної систем України [Текст] / М. І. Козюбра // Правова система України: історія, стан, перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – С. 170.

манні настанов природного права і суспільної моралі. Саме світоглядно-методологічна незалежність як професійне розуміння принципів правової держави в цілому і правосуддя зокрема, а також вміння їх реалізувати у своїй діяльності є важливою запорукою інституційної незалежності судової влади.

2.2.2. Правова культура та правосвідомість: загальні визначення

Проблеми і складність процесу формування правової держави в Україні на її шляху до євроінтеграції обумовили необхідність більш широкого підходу до процесу формування та функціонування органів державної влади, а саме — необхідність звернення до дослідження глибинних внутрішніх механізмів права. Це означає, що за зовнішньою оболонкою державних інститутів слід бачити їх внутрішній зміст, який з найбільшою повнотою розкривається в таких феноменах, як правова свідомість і правова культура, від яких значною мірою залежать шляхи і темпи подальшого демократичного реформування українського суспільства в контексті євроінтеграції¹.

Слід зазначити, що проблема правової культури не випадково актуалізується в умовах сучасної України². Це пов'язано перш за все з формуванням національної правової системи і необхідністю дати відповідь на питання, що робить правову систему власне українською. Безумовно, таким чинником виступає правова культура. По-друге, це пов'язано з процесами глобалізації та євроінтеграції, які, стираючи кордони між традиційними правовими системами національних держав, несуть загрозу втрати ними своєї національної ідентичності. Водночас основу цих процесів складає формування глобальної та європейської правової культури, у зв'язку з чим виникають питання про їх зміст та співвідношення з національними правовими культурами.

Тому зі зверненням до концепту правової культури пов'язуються сподівання на оновлення методології порівняльно-правових до-

¹ Правосвідомість і правова культура у розбудові Української держави [Текст] // Право України. – 2005. – № 4. – С. 3–5.

² Див.: Данильян, О. Г. Деякі проблеми формування правової культури в переходному суспільстві [Текст] / О. Г. Данильян // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2004. – Вип. 7. – С. 14–25; Яковюк, І. В. Правова культура в умовах глобалізації та європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Там само. – 2007. – Вип. 13. – С. 3–16; та ін.

сліджень. Це дозволяє порівнювати не тільки відносно очевидні феномени, якими є норми матеріального і процесуального права, а й менш очевидні феномени, яким є правова культура.

Категорія правової культури є доволі широкою і включає різноманітні явища духовного життя суспільства (цінності, звичаї, ідеології, концепції і т. ін.), вона є більш придатною для правового аналізу, ніж категорія традиції. Існують правові культури (наприклад, правова культура Євросоюзу), в межах яких ще не сформувалися традиції. Правову культуру можна представити як певну смислову єдність, яка складається з правових концепцій, джерел права, правової методології і правової аргументації, легітимації права, а в більш ширшому аспекті — із загальних правових цінностей і загального праворозуміння.

Таким чином, у понятті «правова культура» порівняно з поняттям «правова система» акцент зміщується з інституційних моментів на момент ціннісний. Правова культура — це перш за все момент цінностей та ідеалів. Хоча, безумовно, ці цінності та ідеали втілюються у правосвідомості, діяльності суб'єктів права, правових текстах і процедурах.

У науковій літературі й дискусіях вживається головним чином оціночне поняття правової культури, у межах якого вона розуміється як певний якісний ступінь володіння правовими процесами, ступінь відповідності цим вищим еталонам¹. Однак, перш ніж порівнювати процеси з еталонами, потрібно мати такий еталон, тому оціночне поняття правової культури є похідним від ціннісно-смислового.

Правова культура багато в чому визначає долю політико-правових реформ, реформи судової системи, нормативно-правових актів і інститутів. Від правової культури залежить — будуть вони діяти чи ні.

Не менш актуальним і важливим є дослідження проблеми природи правосвідомості та її ролі в демократичній трансформації функціонування органів законодавчої, виконавчої та судової влади².

Правосвідомість — це така форма відображення правових явищ, яка включає в себе психічні, інтелектуальні, емоційні, во-

¹ Див.: Семитко, А. П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс [Текст] / А. П. Семитко. — Екатеринбург : УГЮА, 1996.

² Цимбалюк, М. Онтологічний аспект дослідження права і правосвідомості [Текст] / М. Цимбалюк // Право України. — 2007. — № 2. — С. 32–33.

льові процеси і стани: знання права, правові вміння, навички, правове мислення, правові емоції і почуття, правові орієнтації, позиції, мотиви, правові переконання, установки, які синтезуються у прийнятих рішеннях і які спрямовані на пізнання, спілкування і взаємодію у процесі правової діяльності. Але цим не обмежується її значення. Правосвідомість виступає одним із найважливіших елементів правової реальності, суб'єктивною основою права і умовою його можливості. Як необхідний елемент генезису, функціонування і розвитку права, вона присутня у процесах правотворення, застосування і дотримання права. Правосвідомість є безпосереднім джерелом правопорядку і всіх правових явищ, фактором, що підтримує існування права, без якого воно неможливе. При цьому правосвідомість передусім виступає як предмет філософського осмислення права, а філософія права в одному зі своїх вимірів являє собою вчення про правосвідомість.

Правосвідомість і право іманентно й органічно пов'язані один з одним. Правосвідомість, її ідея і почуття в цілому визначають право. Об'єктивне право (особливо практика його реалізації) впливає на правосвідомість, змінюючи певним чином його змістовний бік, але не може фундаментально змінити зміст правосвідомості¹.

Категорія правосвідомості посідає у правовому вченні І. О. Ільїна центральне місце, яке визначається відносно емпірично опосередкованих позитивного права, суспільного правопорядку, соціальної структури держави, системи публічної влади. На думку І. О. Ільїна, право, закон, наказ, повноваження, обов'язок, заборона, які діють у країні, не можуть існувати і застосовуватися поза живою правосвідомістю².

Мудрість правосвідомості виявляється у духовній гармонії правової ідеї і правового почуття, коли юридичний світогляд і почуття права не суперечать один одному. Мудрість правосвідомості є стан (духовна статика) і процес (духовна динаміка) інтелектуально-вольового синтезу юридичного знання, правового досвіду, але головне, високого за своєю реальною життєвою орієнтованістю філософсько-культурного розуміння і відчуття дійсної природи юридичного світу.

¹ Мухін, В. В. Правосвідомість як умова формування правової державності в Україні [Текст] / В. В. Мухін // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 168–170.

² Ильин, И. А. О сущности правосознания [Текст] / И. А. Ильин // Соч. : в 2 т. – М. : Медиум, 1993. – Т. 1. – С. 235–245.

Правосвідомість є певним ідеальним баченням юридичного світу. Проблема виникає, коли правові уявлення і правова реальність відрізняються. Саме тоді «нормальна» правосвідомість зазнає «ненормованих» перевантажень і сумнівів, унаслідок чого можливе навіть бажання відійти від відповідних стратегічних орієнтирів і пріоритетів. Проблема тут полягає в такому — якою мірою сформована правосвідомістю ідеальна модель правового уявлення відповідає реальності і як, у яких межах визначає її.

Правосвідомості незалежно від того, яка вона — теоретична чи практична, необхідно мати духовну пластику, тобто здатність бути по можливості внутрішньо і зовнішньо культурно цілісним, гармонійним, духовно та інтелектуально багатим феноменом, будучи ідейним та емоційно-вольовим детермінантом правових явищ і процесів. Тільки така правосвідомість буде якісно змінювати правове життя. Правова свідомість передбачає певну філософію правосвідомості, де присутні системність, а не фрагментарність, де є світогляд, метафізичне обґрунтування, єдина система цінностей.

Навести певну дефініцію правосвідомості ще не означає відповісти на запитання щодо змісту правосвідомості. Традиційно правосвідомість характеризують як сукупність поглядів, ідей, що виражають ставлення людей, соціальних груп, класів до права, законності, правосуддя, їх уявлення про те, що є правомірним, а що ні. Утім ця дефініція, по-перше, є неповною і попередньою, не висвітлює найголовнішого у правосвідомості. Е. Ю. Соловйов зазначає: «Цілком зрозуміло, що правосвідомість — це не просто відображення в індивідуальній свідомості духу і характеру вже діючих законів. У правосвідомості “активний темперамент”, і адекватно вона виявляє себе саме тоді, коли критикує і коректує діючі закони з позицій ідеальної справедливості, яка набула непорушного значення для достатньо великої маси людей»¹. Е. Ю. Соловйовим дається характеристика правосвідомості в єдності її пізнавальної, оціночно-критичної і регулятивної функцій: «Правосвідомість — це орієнтація на ідеал правової держави, який має безумовний характер і вже в даний момент визначає практичну поведінку людини як громадянина. Це значить, що хоча правової держави ще немає, людина починає жити так, якщо б вона вже затвердилася. Він ставить собі в обов'язок слідувати таким установленням (чи хоча б деклараціям),

¹ Соловьев, Э. Ю. И. Кант: взаимодополнительность морали и права [Текст] / Э. Ю. Соловьев. — М. : Наука, 1992. — С. 9–10.

котрі відповідають поняттям народного суверенітету і суворого права, і відмовляються підкорятися тим, котрі несуть у собі явну печатку неправового (патерналістського і авторитарно-бюрократичного) ведення державних справ»¹.

Таким чином, у правосвідомості домінує детермінація не минулим (предметною діяльністю, відносинами), а майбутнім (якоюсь безумовною метою). Не випадково феномен правосвідомості в екзистенціальній філософії права виражається терміном «екзистенція як проект». При цьому інтегральним вираженням правосвідомості є співвідношення суб'єктивності людини зі змістом права, який і виступає основою як для оцінки діючого права, так і для мотивування правомірної поведінки. Правовий зміст виділяє право із сукупності інших феноменів, відрізняє його від них, а сама правосвідомість включає об'єднану зі знанням здатність нашої суб'єктивності виділяти «правовий зміст» як своє ядро.

Саме тому правосвідомість можна розглядати без прив'язки до позитивного права, як особливу форму свідомості, необхідний і важливий змістовний елемент людського світосприйняття, сутнісну характеристику буття людини як спілкування з іншими. І. О. Ільїн пише: «Людина не може жити без правосвідомості, оскільки будь-яка випадкова зустріч з іншою людиною, будь-яка розмова, не беручи до уваги вже угоди і участь у будь-якій громадській організації, — одразу ставить питання про право і не право, про моє право і твоє право, про взаємні обов'язки, про закони і т. д. Правосвідомість виступає ніби легенями, якими кожен із нас вдихає і видихає атмосферу взаємного спілкування»². Це означає, що правосвідомість властива кожній людині, яка усвідомлює свою відмінність від інших людей і в той же час нерозривність із ними. Хоча характер цієї правосвідомості може бути зовсім різним — від «нормального» чи «здорового» до «занедбаного» і «дикого». У даному випадку і поняття правосвідомості в так званому суворому розумінні, тобто як «орієнтація на ідеал правової держави», і поняття правосвідомості в широкому розумінні відображає особливості людського спілкування буття як буття з іншими, опосередкованого соціальними інститутами. Воно виражає спрямова-

¹ Соловьев, Э. Ю. И. Кант: взаимодополнительность морали и права [Текст] / Э. Ю. Соловьев. — М. : Наука, 1992. — С. 10.

² Ильин, И. А. Путь к очевидности [Текст] / И. А. Ильин. — М. : Республика, 1993. — С. 251.

ність нашої свідомості на зміст права, тільки адекватність інтерпретації цього змісту може бути найрізноманітнішою.

Як форма свідомості і світогляду правосвідомість має складну і багатопланову структуру. На рівні індивідуального суб'єкта вона охоплює різні сфери духовної діяльності: пізнавальну (емпіричний правовий досвід, правові уявлення, правове мислення); оціночну (правові емоції і почуття, в яких виражаються нерелексивні оцінки правової реальності, а також правові цінності, які набули рефлексивного обґрунтування і ціннісних орієнтацій); мотиваційно-вольову (установки правосвідомості, що виступають безпосереднім мотивом правової поведінки, воля як здатність до самоконтролю і саморегуляції і найголовніше — як воля до права), а також сферу несвідомого правового досвіду.

На рівні суспільства в цілому вона може бути поділена на правову ідеологію і правову психологію, повсякденну і теоретичну, масову й елітарну свідомість і т. д. Виокремлюються певні форми буття правосвідомості:

1) інституціональна форма буття правосвідомості, що існує у вигляді документів і являє собою живий процес мислення юристів-професіоналів у погодженні із загальнообов'язковою нормою, підпорядкований їй як критерію правильності. Це сфера законположень, юридичного закону, діючого права;

2) неінституціональна форма буття правосвідомості, або недокументальна і неофіційна форма правового мислення, волі і почуттів, яка існує у вигляді живого процесу чи акту свідомості в його «непредметному» вигляді, що зафіксований у письмовій формі минулою датою (теоретичних працях, художній літературі, особистих документах).

У свою чергу, за способом мислення остання сфера поділяється на два види:

а) буденна правосвідомість, що включає уявлення, почуття і волевиявлення маси людей, їх суб'єктивне ставлення до діючого права, знання про існуючі закони, їх оцінку, переконання у правомірності чи неправомірності судових рішень, у справедливості й несправедливості самих законів. Ця сфера утворює масовий суспільний погляд навколо діючого права, підтримуючи його чи вимагаючи змін;

б) теоретична правосвідомість, куди можна віднести юридичні доктрини, створені теоретиками права, а також обговорення питань

про право, законність, справедливість, взаємні права і обов'язки суспільства і особистості, основні інститути законодавства у працях вчених-гуманітаріїв.

Буденна правосвідомість являє собою практичну свідомість; інституціональна, або професійно-юридична, — теоретико-практичну, спеціалізовану свідомість; а власне теоретична — загальнотеоретичну (чи філософсько-правову) свідомість. Поділ правосвідомості на три самостійні сфери — професійну, теоретичну і буденну, значить і відсилання їх до трьох різних суб'єктів — носіїв правосвідомості, якими умовно є юрист, філософ і пересічний громадянин.

Слід підкреслити, що реальністю права є не стільки жорсткий механізм владного примусу, скільки тонке павутиння правових змістів, серед яких центральне місце посідає автономія особистості. Це дуже важливо враховувати при дослідженні найважливіших видів професійної правосвідомості: правосвідомості законодавця, представника виконавчої влади (чиновника) та представника судової влади. Оскільки аналіз ролі правосвідомості і правової культури в діяльності всіх органів державної влади є дуже складним завданням, яке б потребувало багато часу і зусиль, то в цій частині дослідження обмежимося аналізом ролі правосвідомості в діяльності судової влади, а саме — у формуванні судового рішення.

2.2.3. Роль правосвідомості судді у формуванні судового рішення

Професія судді — одна з найскладніших юридичних професій. У діяльності судді реалізується велика кількість спеціальних якостей і навичок, що органічно входять до структури особи судді й визначають його творчий потенціал та індивідуальний стиль діяльності. Суддя — це державна посадова особа, яка здійснює правосуддя, тобто виносить від імені держави остаточне рішення щодо юридичних справ.

Судді мають необхідні для здійснення правосуддя повноваження, які базуються на законах України «Про статус суддів», «Про судоустрій» та на розділі VIII Конституції України «Правосуддя».

Суддя повинен бути принциповим, мати високий рівень відповідальності за власну діяльність, прийняті рішення, а також мати витримку і неупередженість. Винесення справедливого рішення

по юридичній справі на основі глибокого всебічного дослідження всіх доказів та відповідно до чинного законодавства є основним завданням суду.

Судова діяльність є центральною ланкою юридичної роботи, оскільки суд завершує юридичну справу, тобто визнає громадянина винним чи невинним, визначає наявність чи відсутність у громадянина прав.

У досягненні мети і завдань правосуддя важлива роль належить особистості судді, рівню його професійної правосвідомості, моральним якостям і соціально-психологічним властивостям.

З точки зору теорії права суд у своїй діяльності досягає мети правосуддя внаслідок дії двох взаємопов'язаних процесів, що позначається спеціальними категоріями. Першою категорією є правозастосування як реалізація судом норм права для вирішення правового спору. Другою категорією є професійна правосвідомість судді, яка наповнює процес розгляду справи аксіологічним змістом, саме завдяки їй судочинство стає правосуддям¹.

Правосвідомість суддів — це ідеологічна основа їх внутрішнього переконання і регулятор їхньої поведінки в рамках вимог закону. Вона допомагає суддям з'ясувати сенс і зміст закону, обумовлює правильне застосування правових норм і винесення законного, обґрунтованого, справедливого акта правосуддя.

Матеріальний і процесуальний закони приділяють правосвідомості суддів важливе місце при розгляді та розв'язанні справ. Професійна правосвідомість — багатопланове явище. Багатоплановість її вивчення є умовою з'ясування соціальних функцій правосвідомості суддів.

Проблема професійної правосвідомості у формуванні суддівського переконання як знання, у вірогідності якого суддя не сумнівається, — це, по суті, проблема правильності реалізації вимог матеріального і процесуального закону у прийнятому по справі рішенні. Докази, досліджувані в судовому розгляді, включаючи всю систему правових знань судді, здобувають у його свідомості суб'єктивну здатність встановлювати наявність відсутніх фактів, що входять у предмет доведення. Звідси впливає актуальність розробки проблем, пов'язаних із професійною правосвідомістю

¹ Див.: Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення [Текст] : монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, та ін. ; відп. ред. В. С. Бігун. — К., 2009. — С. 96. — (Бібліотека міжнародного часопису «Проблеми філософії права»). — С. 28.

судді, структурою, поняттям, із з'ясуванням функцій у формуванні суддівського переконання¹.

Кожне рішення суду — індивідуальний акт застосування права — приймається особливим органом державної влади — судом. Судове рішення по суті є завжди результатом пізнання й оцінки суддею певних фактів у їх правовому і моральному змісті. Прийняття рішення завжди обумовлено певним рівнем знань суддів, їх правосвідомістю. Головною метою професійної правосвідомості юристів є забезпечення правосуддя, встановлення режиму правопорядку та законності. Тобто це є свідченням того, що професійна правосвідомість регулює поведінку суддів, спрямовує їх діяльність на повне, всебічне, об'єктивне дослідження обставин справи, винуватості підсудного. Утім це не означає, що можна зводити правосвідомість до рівня правової норми. Професійна правосвідомість і правові норми — різні поняття, правосвідомість — впливає, а право — регулює діяльність суддів. Значення професійної правосвідомості при прийнятті судового рішення полягає в тому, що цей процес «випробовує» вплив таких факторів, як усвідомлення суддею власних обов'язків, прагнення висловити власне розуміння нормативних вимог у професійній діяльності, ставлення до рішення, його правосудності, до його правових наслідків. Саме у знаннях про право і власних оцінках правових приписів у концентрованому вигляді виражається професійний досвід судді.

Таким чином, правові уявлення судді, об'єднані в систему правових поглядів, активно впливають на його професійну діяльність, заохочують до правильного застосування закону, тому є одним із факторів, що обумовлює прийняття законного й обґрунтованого рішення. Специфіка прояву професійної правосвідомості полягає в тому, що власні висновки по справі суддя співвідносить зі своєю правосвідомістю, визначаючи при цьому, чи відповідає його особиста правова оцінка фактичних обставин конкретної справи і винесене рішення вимогам закону².

¹ Карбань, А. А. Правосвідомість та її роль у формуванні суддівського переконання [Текст] / А. А. Карбань, М. К. Коваленко // Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю на етапі реформування кримінального судочинства : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. – К., 2006. – Ч. 2. – С. 129–130.

² Грошевой, Ю. М. Профессиональное правосознание судьи и социалистическое правосудие [Текст] / Ю. М. Грошевой. – Харьков : Вища шк., 1986. – С. 30–32; див. також: Грошевий, Ю. М. Роль професійної правосвідомості судді у формуванні рішення суду: кримінально-процесуальний аспект [Текст] / Ю. М. Грошевий // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 45–54.

Так, наприклад, кримінально-процесуальна форма, закріплюючи науково обґрунтований порядок судочинства, за своїм призначенням містить у собі об'єктивну можливість формування такого змісту суддівського переконання, що відповідає фактам, установленим у ході судового розгляду.

При вивченні формування суддівського переконання не можна ігнорувати того, що процесуальний закон надає суду певну волю у виборі варіанта остаточного рішення по кримінальній справі, пред'являючи до цього рішення вимоги законності й обґрунтованості. Разом із тим процесуальний закон жорстко регламентує джерела доказової інформації¹.

Проблема суддівського розсуду є споконвічною, оскільки поставала відтоді, як існує правосуддя. Без глибокого розуміння змісту норм права неможливі їх ефективна реалізація, систематизація, формування правової культури та правосвідомості, розроблення і прийняття нових норм.

Одразу ж виникають закономірні питання: де і як виявляється свобода судді при правозастосуванні, які можуть бути мотиви розсуду, і взагалі, чи підконтрольний суддівський розсуд. Право — елемент людської культури, тому закон ніколи не може бути досконалим, завжди перебуває у нескінченному процесі удосконалення шляхом наближення до ідеальності. Розвиток людства неспинний, тому нормативно-правовий акт не завжди відповідає існуючому стану речей. Процедура нормотворення, як правило, довготривала, тому перш за все правозастосувачу, зокрема суддям, потрібно керуватися вимогами реальної дійсності, які опосередковуються здоровим глуздом. Тобто виникають ситуації, коли де-юре закон діє, але де-факто вже не повинен застосовуватися, має бути змінений або взагалі скасований. Утім, як бути із принципом законності як вимоги точного і неухильного додержання нормативно-правового акта? Як вчинити судді в такому випадку?

Прихильники позитивізму взагалі не вбачають у цьому проблеми: якщо в діях індивіда міститься склад злочину, передбачений кримінальним законом, то за будь-яких обставин така особа підлягає відповідальності у межах, визначених законом. Тобто прихильники аналітичного позитивізму жорстко пов'язують право з державою, розглядаючи чинні нормативно-правові акти як логічне роз'яснення

¹ Бернюков, А. Розуміння права суддею в концепції юридичної герменевтики [Текст] / А. Бернюков // Право України. — 2006. — № 6. — С. 114–115.

й єдину юридичну форму. Звідси їх основною тезою є: якщо не записано в законі, то нема і права. За таких обставин суддя не повинен відходити від встановлених правових приписів, навіть якщо останні є несправедливими, та думати про їх правильність, але мусить неухильно виконувати їх, не оцінюючи при цьому наслідки застосування, бути «глашатаєм» закону, але не істини¹.

Природно-правова позиція, на відміну від позитивізму, не обмежена вузькими нормативними рамками. Вона детермінується принципом природної справедливості, що апелює до принципів вічної і абсолютної істини та правди. Закон — це лише бажана для держави конструкція поведінки людини, що постійно змінюється, оскільки досить мінливою є владна політика.

Тому суддівське праворозуміння як акт юридичного мислення має бути спрямоване на інтерпретацію дійсного змісту законів (нормативно-правових актів) із поправкою на результат їх застосування під час розв'язання справи. Закони є формою, яку розуміють на першому етапі за допомогою граматичного тлумачення, у процесі якого осмислюється задум законодавця, а на другому — норма «пропускається» крізь свідомість судді, через розв'язувану юридичну ситуацію з позиції істини і справедливості.

Формування судового рішення як вияв юридичного тлумачення має характер внутрішнього диспуту, в результаті якого народжуються підстави, обґрунтування для різних альтернативних варіантів трактування права та факту. Зрозуміло, що з отриманих варіантів потрібно обрати той, обґрунтування якого є переконливішим, точнішим. Зважаючи на те, що завдання правосуддя полягає у встановленні справедливості по кожній справі, закон не повинен застосовуватися, якщо внаслідок його застосування буде допущено несправедливість. Саме тому суддя не має бути бездушним автоматом, який механічно, у суворій відповідності до нормативно-правового акта пристосовує його до ситуації, розв'язуючи тим самим справу. Закон не повинен суперечити природному праву, тому судді перш за все мають завжди дотримуватись останнього, оскільки воно є основою всіх законів, виступає при цьому не як виключне джерело продукування правил, а лише як рефлексивне оціночне мірило, що застосовується до законів. Отже, акт судового праворозуміння передбачає тяжку духовну працю внутрішнього переконання. При цьому судді не мають бути

¹ Див.: Байер, Д. Правосудие и правосознание [Текст] / Д. Байер // Рос. юстиция. — 1999. — № 3. — С. 37.

загіпнотизовані законом, а повинні бути незалежними виразниками справедливості, мати загострене правове відчуття для адекватного оцінювання встановленого факту. Безумовне дотримання природного права повинно бути для «володільця мантиї» беззаперечною аксіомою¹.

Суддя має керуватися і дотримуватися не стільки закону, скільки права, тобто тих загально визнаних цінностей, які закріплені в концепції природного права. Виходячи з цього, судді можуть добувати право шляхом тлумачення, заповнювати прогалини в законі. У зв'язку з цим необхідно дозволити судді мати повноваження визнавати чинну норму, яка породжує несправедливість при застосуванні, незаконною. Усе потрібно робити в галузі правосуддя легально та відкрито. Таким чином, праворозуміння у сфері правосуддя — це відтворення у свідомості судді змісту законодавства щодо встановленого факту, де корелятом є мета встановлення справедливості по справі. При цьому юридична ситуація є унікальною, тому сліпе слідування шаблоном, штампом, заздалегідь розробленим схемам є неприпустимим².

У досягненні мети та завдань правосуддя важлива роль належить особистості судді, рівню його професійної правосвідомості, моральним якостям і соціально-психологічним властивостям. Правосвідомість суддів — це ідейна основа їх внутрішнього переконання і регулятор їхньої поведінки в рамках вимог закону. Вона допомагає суддям з'ясувати сенс і зміст закону, обумовлює правильне застосування правових норм і винесення законного, обґрунтованого, справедливого акта правосуддя.

Моральні якості суддів та рівень їх правосвідомості є одним із найважливіших елементів професійної здатності до здійснення функцій суддів.

Удосконалення судової діяльності передбачає, зокрема, подальшу спеціалізацію суддів, підвищення їх професійної майстерності.

У Законі України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р., у ст. 14, зазначено, що судді при здійсненні правосуддя незалежні від будь-якого впливу, нікому не підзвітні і підкоряються лише

¹ Аверин, А. В. Правоприменительная деятельность суда и формирование научно-правового сознания судей: проблемы теории и практики [Текст] / А. В. Аверин ; под ред. М. И. Байтина. – Саратов, 2003. – С. 49.

² Формування професійної правосвідомості юриста [Текст] : монографія. – Львів : ЛІВС, 1997. – С. 40–41.

закону¹. Цим, власне, пояснюється необхідність вивчення професійної правосвідомості суддів, її структури.

Таким чином, від того, наскільки відповідатиме меті і завданням правосуддя професійний досвід судді, значною мірою залежить і адекватність формування професійної правосвідомості суспільства. Тому без перебільшення можна сказати, що суддя як особистість формується у процесі здійснення функцій з відправлення правосуддя.

При цьому судді, незалежно від свого емоційного ставлення до норм (позитивного чи негативного відношення), завжди повинні поводитися, діяти, приймати рішення в суворому дотриманні вимог закону, що само собою визначає критичне сприйняття норми, освоєння її мотивів. У судді не може бути «психологічного» виправдання допущеного ним порушення вимог законності при розгляді і розв'язанні цивільних і кримінальних справ. Як зазначав Л. С. Явич, про «характер діючого в країні права судять не по тому, що проголошено як закон, а по тому, як він, цей закон, практично запроваджується в життя»².

Проблема професійної правосвідомості у формуванні судового рішення, у достовірності та правомірності якого суддя не має сумніву, це, по суті, проблема реалізації вимог закону в судовому акті, що вноситься по кожній справі.

Проблема ролі професійної правосвідомості у формуванні рішення судді полягає в тому, щоб показати вплив системи правових знань і оцінок судді, його настрою, почуттів тощо на становлення категоричного висновку, який виключає будь-який сумнів стосовно доведеності фактичних обставин, які встановлюються відповідним процесуальним актом.

Ця проблема може бути сформульована дещо інакше: у чому саме професійна правосвідомість зумовлює формування такого ставлення судді до знань про фактичні обставини справи, коли він упевнений в її адекватності фактам об'єктивної дійсності, чи готовий до практичних дій відповідно до одержаних знань за власним висновком обирає варіант рішення, який допускається законом. Разом з тим закон: не визначає, за якого рівня інформативності суддя може дійти висновку про винуватість підсудного і не вста-

¹ Про судоустрій України [Текст] : Закон України № 3018-III від 07.02.2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 27–28.

² Явич, Л. С. Право и общественные отношения [Текст] / Л. С. Явич. – М. : Юрид. лит., 1971. – С. 107.

новлює фактичної сукупності доказів, достатніх для цього; не вказує, які саме дії необхідно виконувати з цією метою.

Однак у дослідженні фактичних обставин справи настає момент, коли суддя вважає, що в ході судового слідства зібрано таку кількість доказів, які для нього здаються достатніми, мають якісну визначеність і дають змогу зробити висновок про доведеність події злочину і винуватості підсудного. В основі такого визначення достатності доказів міститься переконання судді. Інакше кажучи, в такій ситуації суддя переконаний у тому, що він досяг такого рівня інформативності, за якого можливо дійти певного висновку про винуватість підсудного: цей висновок відображає «власний погляд на фактичні обставини справи»¹.

«Залучення» до цього процесу професійної правосвідомості полягає у тому, що вона: а) спонукає суддю спрямовувати діяльність на встановлення істини; б) в інформаційному аспекті інтерпретує сенс доказів із точки зору їх якісної визначеності і доказової цінності; в) співвідносить одержані знання про фактичні обставини справи із нормативним описанням заборони; г) є суб'єктивною основою, яка сприяє перетворенню об'єктивно існуючої можливості встановлення фактичних обставин на власний погляд судді. Перехід певної кількості доказів на їх якісну визначеність, тобто встановлення їх доказової цінності, здійснюється за допомогою правосвідомості судді та його професійного досвіду.

Достатність доказів для побудови певних висновків полягає не в їх кількості, а в системності. Перевірені і зібрані під час судового слідства докази повинні являти собою систему з точки зору того, що належить встановити у кримінальній справі та яку відповідь, позитивну чи негативну, дати на питання, які вирішуються у вироку суду. Інакше кажучи, система доказів має являти собою таку якісну визначеність у їх взаємозв'язку та взаємозумовленості, яка б відображала подію злочину в його цілісності та виключала інші пояснення «механізму» злочинної поведінки та її наслідків. Професійний досвід систематизує, узагальнює правові знання судді, його навички та вміння, допомагає орієнтуватися у доказовій інформації та «вилучати» з неї те, що дійсно необхідно для правильного вирішення справи. Досвід судді зумовлює особливе професійне бачення тих фактичних обставин справи, які є найбільш значущими та суттєвими для встановлення події злочину, винува-

¹ Ратинов, А. Р. Структура и функции правового сознания [Текст] / А. Р. Ратинов // Проблемы социологии права. – Воронеж, 1970. – Вып. 1. – С. 178.

тості підсудного, індивідуалізації покарання з урахуванням вимог матеріального і процесуального законів.

Професійний досвід у формуванні рішення судді виявляється у такому:

– усвідомленні соціальної значущості покладених на суддю функцій щодо здійснення завдань правосуддя;

– адекватному розумінні сенсу вимог матеріального і процесуального законів, умінні правильно застосувати їх під час розгляду та вирішення кримінальних справ;

– виробленні навичок самостійного прийняття рішень у кримінальній справі, критичного ставлення до матеріалів досудового слідства та вмінні протиставляти свою позицію у справі стороннім поглядам;

– вмінні встановити правильний контакт із учасниками судового розгляду з метою спрямування їх діяльності на встановлення істини у справі;

– систематизації свого особистого досвіду та досвіду вищестоящої інстанції;

– вмінні своєчасно висувати судові версії, які зумовлюють повне, об'єктивне та всебічне дослідження обставин вчиненого злочину.

Можна сформулювати певні правила загального характеру щодо поведінки юриста, і особливо судді, які є проявом його професійної правосвідомості і мають бути основою його праці:

1) справедливість та об'єктивність у прийнятті рішень, тому що, засуджуючи чи захищаючи людину, юрист повинен позбавити власні почуття нальоту упередженості та суворо наслідувати букву закону;

2) виключення доброти з професійних почуттів, тому що доброта заважає об'єктивній та тверезій оцінці, формує поблажливе ставлення там, де воно є недоречним;

3) юрист повинен соціалізуватися шляхами, прийнятними його статусу та зрозумілими іншій частині соціуму, адже, якщо юрист соціалізуватиметься шляхами, що будуть визнані такими, що суперечать моралі, у нього виникнуть проблеми із розумінням його як безпосереднім керівництвом, так і тими людьми, що його оточують;

4) юрист повинен ставитися з презирством до всіх почуттів, що заважають здійсненню професійної діяльності, крім тих випадків, коли внутрішній імператив настійливо опирається здійсненню того чи іншого професійного діяння, адже йти проти власних принципів — це неправильно ані з поглядів загальної правової філософії, ані з позицій загальнолюдського ставлення до власного призначення в суспільстві.

Отже, правосвідомість суддів має важливе значення у правозастосовній практиці.

Від рівня розвитку професійної правосвідомості судді, від змісту і характеру притаманних йому юридико-ціннісних установок і орієнтації значною мірою залежить якість діяльності судової системи і в цілому функціонування судової влади. Правосвідомість суддів має відповідати сучасним вимогам науки і практики, характеризуватися глибиною знань принципів і норм права, навичками їх застосування.

Професійна правосвідомість відіграє важливу роль у становленні тенденції щодо однакового застосування матеріальних і процесуальних законів. Її можна розглядати як своєрідний показник правильності та ефективності правового регулювання певних явищ, оскільки застосування закону в судовій практиці може свідчити як про адекватність правового регулювання, так і про неправильне розуміння судьями правової норми, або ж про те, що правова норма містить у собі недостатньо чіткі приписи, зумовлюючи певний соціально-психологічний настрій судді за професією¹.

Треба визнати, що судовий розгляд будь-якої справи пов'язаний з елементом творчості, незалежно від того, чи визнається результат такої творчості джерелом (формою) права, чи актом правозастосування. Так, ще на початку ХХ ст. стверджувалося, що суд займається творчістю і у випадку заповнень прогалин, і у випадку тлумачення норм права. Річ не у тому, що суд творить, а у тому — як він творить. Позиція щодо творчого характеру діяльності суду під час розгляду ним справи підтримується і сучасними науковцями. Тому для правосвідомості високопрофесійного судді наявність правотворчої складової його діяльності при безпосередньому розгляді спорів не тільки не завадить йому виявити свої здібності та виконати покладений законом і суспільством обов'язок вирішити правовий спір, а й надасть відчуття додаткової відповідальності за винесене ним рішення, адже воно буде не тільки актом правозастосування, обов'язковим лише для сторін справи, а й набуде загальнообов'язкового значення для всіх схожих випадків².

¹ Грошевий, Ю. М. Професійна правосвідомість судді та правоздатність рішень суду: кримінально-процесуальний аспект [Текст] / Ю. М. Грошевий // Унів. наук. зап. — 2005. — № 4 (16). — С. 248–255.

² Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення [Текст] : монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода та ін. ; відп. ред. В. С. Бігун. — К., 2009. — (Бібліотека міжнародного часопису «Проблеми філософії права») — С. 206.

Одною з визначальних складових правосвідомості є праворозуміння. В. С. Нерсесянц зазначає: «Історія і теорія правової думки і правознавства пройняті боротьбою двох протилежних видів праворозуміння. Ці два типи розуміння права і трактування поняття права умовно можна визначити як юридичний (від *jus* — право) і легістський (від *lex* — закон) типи праворозуміння і поняття права... Згідно з легістським підходом, під правом розуміють продукт держави (його влади, волі, розсуду); право — наказ (правило, норма, акт) офіційної (державної) влади... Для юридичного типу праворозуміння характерно (в тому чи іншому варіанті) розрізнення права і закону, при цьому під правом розуміють щось об'єктивне, що не залежить від волі й огляду офіційної (державної) влади»¹.

Отже, згідно з лібертарно-юридичним праворозумінням, право — це форма відносин рівності, свободи і справедливості. Всюди, де є чинним принцип формальної рівності і норм, що його конкретизують, там є право, правова форма відносин.

Визначальну роль у формуванні нового підходу до поняття права і становлення правосвідомості суддів відіграють ті органи судової влади, рішення яких або за Конституцією та законами, або за їх авторитетом визначають єдність судової практики.

Такими принциповими, визначальними рішеннями вважаються рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 грудня 2004 року (справа № 18-РП/2004) та рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року про визнання дій Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України та складання протоколу про результати повторного голосування з виборів Президента України як неправомірних (справа № 6-388-1 інст. 2004 р.).

Ці рішення об'єднує відчутна присутність у правосвідомості суддів нового уявлення про право, що знайшло свій вияв як у мотивувальній, так і в резолютивній частинах постановлених ними рішень.

Отже, роль правосвідомості у здійсненні правосуддя є одним із визначальних складових елементів. Сутність поглядів судді на природу права, знання його основ і принципів дає йому змогу при

¹ Проблемы общей теории государства и права [Текст] / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М. : НОРМА-ИНФА-М, 1999. — С. 136–137.

вирішенні справи оцінювати правовий зміст закону, який підлягає застосуванню, і приймати рішення, керуючись принципом верховенства права¹.

Важлива роль правосвідомості судді виявляється у процесі визначення міри справедливих рішень. На це звертає увагу у своєму дослідженні «Юридична методологія» німецький філософ і теоретик права Р. Циппеліус². Він підкреслює, що методологічні міркування швидко підводять нас до питання: що є мірою, масштабом, які повинні визначити справедливість чи несправедливість рішення. Для вирішення питань справедливості слід шукати якомога ширшу міжсуб'єктну основу, а саме у правосвідомості якнайширшого кола осіб і в базованих на цій правосвідомості знову ж таки підтримуваних більшістю уявленнях про справедливе.

Розв'язуючи питання справедливості, совість як внутрішнє джерело гасла «отак буде правильно» знаходить своє відображення в керованому здоровим глуздом почутті належного.

Уже практична, повсякденна потреба в погодженні, тобто у практичній легітимації в очах суспільства владних вказівок, норм, вимагає міряти справедливість не суто особистими, а якомога ширше визнаними, якнайближчими до потенційно консенсуальних уявленнями про належне. Ідея, що лежить в основі демократії, «демократична думка» також вимагає, щоб у вирішенні питання, яку ж соціальну модель належної поведінки і суспільного порядку має застосовувати суддя як представник суспільства, враховувалися саме консенсуальні, пануючі уявлення. Також принцип однакового поводження вимагає, щоб судді у своєму правозастосуванні при розгляді однакових ситуацій, вирішенні однакових питань використовували однакові масштаби, тобто такі, які не є «витвором» судді, а існують і виявляються в суспільстві, у його щоденному схваленні чи осуді тієї чи іншої поведінки. Зрештою, також і принцип правопевності вимагає, щоб учасники правовідносин дотримувались переважно визнаних суспільством стереотипів і правил поведінки і щоб ці стереотипи, у свою чергу, визнавалися судами.

Рішення слід приймати після вільного обміну аргументами, вони повинні мати обґрунтування, раціональну структуру, яка дає можли-

¹ Сібільова, Н. В. Еволюція поняття «правосуддя» [Текст] / Н. В. Сібільова // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 186–196.

² Циппеліус, Р. Юридична методологія [Текст] / Р. Циппеліус ; пер., адаптація, приклади з права України і список термінів Р. Корнута. – К. : Реферат, 2004. – 176 с.

вість зрозуміти і проконтролювати їх. Дистанція між односторонньою заангажованістю (через певну зацікавленість тощо) і між раціональністю рішення досягається у тому разі, коли воно (рішення) буде прийняте на основі закону, тобто загального правила.

Тією мірою, якою закон залишає судді простір у вирішенні питань справедливості і наскільки оцінка тих чи інших цінностей не може бути здійсненою законом і іншими індикаторами консенсусу, рішення повинне будуватися на особистому відчутті, враженні судді, його внутрішньому переконанні в усій його відносності й ненадійності.

Правозастосування не є чистим процесом пізнання, у якому застосування об'єктивних критеріїв обов'язково дає (позитивний чи негативний) результат. Саме на межі точних і недвозначних рішень і висновків про правомірність і справедливість, у ситуаціях, які залишені поза увагою нормами ззовні однорідного соціально-правового порядку, там, де особиста правосвідомість і міркування за і проти є необхідними і неминучими, там стає очевидно, що юриспруденція несе в собі творчу частку, творче начало. Там, де для судді попри здійснене ним тлумачення і заповнення прогалини все одно залишається простір для рішення, він сам може через добудову брати участь у розвитку права¹.

2.3. Роль правосвідомості і правової культури в діяльності органів виконавчої влади

Процес європейської інтеграції України ставить підвищені вимоги щодо якості й темпів становлення правової держави та організації ефективного функціонування органів державної влади. На перший план тут виходять суб'єктивні фактори цього процесу, пов'язані з процесом реформування державної служби.

Сучасне реформування державної служби базується на загально-визначених демократичних і правових цінностях та має на меті забезпечення практичної реалізації принципів верховенства права, пріоритету прав людини і громадянина як базових принципів організації і діяльності державного апарату, механізму держави в цілому.

¹ Циппеліус, Р. Юридична методологія [Текст] / Р. Циппеліус ; пер., адаптація, приклади з права України і список термінів Р. Корнута. – К. : Реферат, 2004. – С. 123–124.

Суб'єктивними чинниками, які забезпечують функціонування механізму держави на правових засадах, є правова свідомість і правова культура державних службовців. Тому складовим компонентом реформування державної служби є комплекс заходів, спрямованих на підвищення правосвідомості та правової культури державних службовців у контексті проблеми забезпечення високого рівня їх кваліфікації та професіоналізму. Частка виконавчої влади у державному механізмі є найбільшою, у зв'язку з чим діяльність держави в цілому часто асоціюється саме з функціонуванням виконавчої влади. Це ще раз підкреслює важливість правосвідомості та правової культури в діяльності представників саме цієї гілки влади.

Слід підкреслити, що останніми роками у вітчизняній науковій літературі питанням ролі правосвідомості і правової культури у розвитку правової держави і становлення громадянського суспільства в Україні присвячено значну увагу¹. Проте, роль цих факторів у діяльності органів виконавчої влади і державного управління

¹ Див.: Абдигалиев, А. У. Деформация правовой культуры: понятие, последствия, пути преодоления [Текст] / А. У. Абдигалиев // История государства и права. – 2006. – № 3. – С. 2–3; Данильян, О. Г. Деякі причини, що впливають на формування правової культури в перехідному суспільстві [Текст] / О. Г. Данильян // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 68. – С. 145–153; Мартышин, О. В. Национальная политическая и правовая культура в контексте глобализации [Текст] / О. В. Мартышин // Государство и право. – 2005. – № 4. – С. 9–17; Антонович, М. Правова культура українського народу в сфері прав людини: історичний реалізм та сучасний стан [Текст] / М. Антонович // Право України. – 2003. – № 12. – С. 75–79; Третяк, С. Правове забезпечення правової культури населення як умова створення основ громадянського суспільства [Текст] / С. Третяк // Право України. – 2005. – № 4. – С. 26–28; Голосніченко, І. Правосвідомість і правова культура у розбудові Української держави [Текст] / І. Голосніченко // Право України. – 2005. – № 4. – С. 24–25; Шупінська, О. Загальне і особливе у співвідношенні категорій правової та юридичної культури [Текст] / О. Шупінська // Право України. – 1998. – № 11. – С. 131–135; Демичева, В. В. Правова культура та правосвідомість: взаємозв'язок та взаємовплив [Текст] / В. В. Демичева // Держава і право. Юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2005. – Вип. 28. – С. 119–125; Береза, С. В. Правова культура: поняття та загальна характеристика [Текст] / С. В. Береза // Держава і право. Юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2005. – Вип. 28. – С. 89–94; Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства [Текст] : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2007. – 248 с.; Правова культура і громадянське суспільство в Україні: стан і перспективи розвитку [Текст] : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2007. – 216 с.

висвітлюється лише в окремих публікаціях¹, що, на наш погляд, свідчить про недооцінку цієї тематики, з одного боку, та про її складність — з другого.

2.3.1. Природа виконавчої влади та зростання значення суб'єктивних факторів її удосконалення

Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. Адже саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку². Особливість виконавчої влади полягає в тому, що вона поєднує дві тенденції: пасивну — виконання законів, і активну — застосування засобів державного регулювання та управління процесами суспільного розвитку.

Сам характер виконавчої влади, що зумовлений об'єктивним її призначенням — виконанням законів та інших правових актів, підтверджує органічну єдність цієї влади зі змістом управлінської діяльності держави. Органічний зв'язок виконавчої влади зі змістом державного управління є однією з вихідних передумов правильного розуміння суті самої виконавчої влади.

Визнаючи діалектику співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління», яка полягає у тому, що «частина функцій державного управління реалізується за межами державного управління», ми акцентуємо на державному управлінні, яке

¹ Див.: Битяк, Ю. П. *Правова культура управлінських кадрів: проблеми і рішення* [Текст] / Ю. П. Битяк // *Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства* : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2007. – С. 147–169; Любченко, П. М. *Проблеми формування правової культури кадрів місцевого самоврядування* [Текст] / П. М. Любченко // *Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства* : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2007. – С. 170–205; Мелех, Л. В. *Правова культура правозастосувача як фактор зміцнення законності – мета побудови правової держави* [Текст] / Л. В. Мелех // *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Сер. юрид.* – Львів, 2007. – Вип. 1. – С. 338–347; Задахайло, Д. Д. *Правова культура як чинник забезпечення ефективності функціонування державної виконавчої влади* [Текст] / Д. Д. Задахайло // *Правова культура і громадянське суспільство в Україні: стан і перспективи розвитку* : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2007. – С. 174–177.

² Авер'янов, В. Б. *Органи виконавчої влади* [Текст] / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – С. 5.

здійснюється саме виконавчою владою, вбачаючи в цьому змістовну єдність цих феноменів. Отже, співвідношення між ними в найзагальнішому плані може бути розкрито через категорії субстанції (виконавча влада) та її атрибута — діяльності (державне управління). Державне управління є одним із видів державної діяльності, що здійснюється системою органів виконавчої влади, відповідно ці органи, діючи від імені держави з метою реалізації управлінських функцій, здійснюють державне управління. Державне управління являє собою цілеспрямований, організуючий, регулюючий вплив держави через органи виконавчої влади та їхніх посадових осіб на суспільні процеси, діяльність, свідомість і поведінку громадян.

Отже, складові діяльності виконавчої влади включають у себе: 1) умови для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності; 2) забезпечення реалізації завдань і функцій держави; 3) правові засоби та організаційні інститути органів державної влади у сферах життєдіяльності людини, організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі дії; 4) підготовка проектів нормативно-правових актів органів державної влади, забезпечення їх реалізації, контроль за їх виконанням на основі аналізу та прогнозування політичного та соціально-економічного стану держави¹.

Виконавча влада представлена розгалуженою системою органів. Орган виконавчої влади — це організація, яка, будучи частиною державного апарату, має свою структуру, компетенцію, територіальний масштаб діяльності, утворена відповідно до законодавства, наділена правом виступати за дорученням держави, покликана в порядку виконавчої і розпорядницької діяльності здійснювати повсякденне керівництво господарськими, соціально-культурними, адміністративно-політичними сферами, займатися міжгалузевим управлінням².

У системі органів виконавчої влади виділяють структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів: 1) вищий рівень — Кабінет Міністрів (у функціональній взаємодії з Президентом);

¹ Циц, С. В. Поняття та сутність професійної діяльності [Текст] / С. В. Циц // Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. — Вип. 40. — С. 232.

² Адміністративне право України [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. Д. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 69.

2) центральний рівень — міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінету Міністрів центральні органи виконавчої влади; 3) місцевий, або територіальний, рівень, на якому діють: а) органи виконавчої влади загальної компетенції — Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації; б) органи спеціальної галузевої та функціональної компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, так водночас і центральному, і місцевому органу виконавчої влади¹.

Слід підкреслити, що у вітчизняній науковій літературі процес удосконалення державного управління розглядається головним чином з позицій його об'єктивного механізму. Стосовно ж суб'єктної та суб'єктивної сторони цього процесу можна відзначити певну недооцінку і недостатню увагу. Лише останнім часом з'являються публікації, в яких розглядаються ці аспекти.

Таким чином, узагальнений зміст принципу верховенства права в діяльності органів виконавчої влади полягає в утвердженні й забезпеченні прав людини. Саме це завдання потребує більш високих вимог щодо правосвідомості та правової культури самих представників цих органів, які за своїм статусом є держслужбовцями.

Особливості професійної правосвідомості представників виконавчої влади полягають у знанні принципів, норм і категорій права, моральності, професійному ставленні до права та практики його реалізації. При цьому варто пам'ятати про неодноразово висловлену в науковій літературі думку, що професійна правосвідомість властива не тільки юристам за фахом, а й іншим суб'єктам, діяльність яких пов'язана з правотворчою або з правозастосовною, правореалізаційною діяльністю. Виходячи з цього, носієм професійної правосвідомості може бути: 1) суб'єкт, що не має ані юридичної освіти, ані юридичної практики; який не є фахівцем у відповідній неюридичній сфері, але здійснення яким своєї «профільної» професійної діяльності певним чином пов'язане з правом. У даному випадку йдеться про правосвідомість представників неюридичних професій, яка відповідає найбільш розвиненому рівню буденної правосвідомості і набуває певних ознак професійної правосвідомості; 2) суб'єкт, який має юридичну освіту, але не має юридичної практики; 3) суб'єкт, що не має юридичної освіти, але

¹ Авер'янов, В. Б. Органи виконавчої влади [Текст] / В. Б. Авер'янов. — К. : Ін Юре, 1997. — С. 12.

діяльність якого пов'язана з правотворчою або правозастосовною, правореалізаційною діяльністю; 4) суб'єкт, що має юридичну освіту і для якого юриспруденція складає зміст професійної діяльності.

Виділення спеціального суб'єкта професійної правосвідомості є недостатнім для її характеристики. Сутність професійної правосвідомості конкретизується в її змісті — системі правових знань, оцінок, уявлень, стереотипів, традицій, звичок, ціннісних орієнтацій тощо. Виокремлюють раціонально-ідеологічні, емоційно-психологічні і поведінкові компоненти правової свідомості. До раціонально-ідеологічних компонентів правосвідомості належать знання у формі уявлень, понять та ідей про минуле, чинне або бажане право і явища, з ним пов'язані; до емоційно-психологічних — емоції, настрої, почуття, які формуються на основі правових знань; до поведінкових (раціонально-емоційно-вольових) — правові установки, вольові якості, мотиви та ін.¹

Стан правосвідомості представника виконавчої влади, як і будь-якої іншої особи, є важливою складовою індивідуальної правової культури. Стан же взагалі правосвідомості представників виконавчої влади держави є елементом правової культури відповідної соціальної групи, суспільства. Він перебуває у тісному взаємозв'язку з останніми. Зокрема, значний вплив на цей стан здійснюють інші елементи правової культури суспільства. Серед них такі. Досягнення якісного стану юридичної охорони та захисту основних прав і свобод людини і громадянина, показником чого є наявність демократичного, гуманістичного, справедливого законодавства, його відповідність міжнародним стандартам у сфері прав людини; існування ефективних національних правових засобів та процедур для захисту конституційних прав і свобод. Ступінь впровадження в практику суспільного і державного життя принципів верховенства права і правового закону. Рівень правосвідомості громадян та посадових осіб, тобто ступінь засвоєння ними цінності права, основних прав і свобод, правових процедур вирішення конфліктів; знання права, поваги до нього, переконаності в необхідності дотримуватися приписів правових норм. Досконале як за формою, так і за змістом законодавство. Стан законності в суспільстві (сту-

¹ Мухін, В. В. До питання про поняття професійної правосвідомості [Текст] / В. В. Мухін // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2005. – Вип. 9. – С. 177–180.

піль правою закріплення вимог законності в системі законодавства, реальність її здійснення). Ефективність роботи правозастосовних органів. Стан розвитку юридичної науки, ступінь залучення вчених-юристів до розробки проектів нормативно-правових актів і удосконалення їх змісту, програм боротьби зі злочинністю.

Правова свідомість існує не тільки в контексті правової культури суспільства, а як частина загальної культури суспільства, яка створювалася поступовим, спадкоємним суспільним розвитком, діяльністю і досвідом поколінь. У зв'язку з цим зрозуміти правосвідомість представників сучасної влади допоможе звернення до аналізу історичної ментальної спадщини. Особливо важливо звернути увагу на пережитки тоталітарного минулого в цьому аспекті¹.

Демократичні перетворення в українському суспільстві вимагають того, щоб діяльність державних службовців базувалася на загальних моральних і правових принципах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності, доброчесності та ін. Ці принципи об'єднують моральні норми поведінки у відповідній сфері суспільного життя і є загальними для всього суспільства, кожного громадянина. Особливо важливим є їх дотримання представниками виконавчої влади, які здійснюють свої обов'язки та права від імені держави, органу, який вони представляють, оскільки через їхні дії та рішення реалізуються потреби інших людей. Дії та рішення органів виконавчої влади повинні відповідати закону і вимогам моральних принципів суспільства. Вони мають здійснюватися в межах законності, неприпустимості порушення меж компетенції при виконанні своїх службових обов'язків. Ланкою, що поєднує зазначені провідні засади суспільного життя та діяльність представників держави, яка дозволяє втілитися цим керівним ідеям у поведінці останніх, саме і виступає правосвідомість².

¹ Докладно див.: Абдурахманова, И. В. Тоталитарное правосознание в России: факторы формирования и препятствия его преодоления [Текст] / И. В. Абдурахманова // Государство и право. – 2008. – № 5. – С. 86–89.

² Сергієнко, О. В. Правова культура посадових осіб місцевого самоврядування в аспекті їх службової діяльності [Текст] / О. В. Сергієнко // Правова культура і проблеми суспільства в Україні: стан і перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. – Х. : Право, 2007. – С. 155–156.

2.3.2. Професійна правосвідомість та правова культура представників виконавчої влади (держслужбовців)

Важливий аспект ролі правової культури в діяльності органів виконавчої влади (державних службовців) розробляється Ю. П. Битяком. Він акцентує особливу увагу на етичних засадах цієї діяльності. При цьому необхідність наявності у політиків, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування сучасної правової культури пов'язується ним із завданнями, визначеними Конституцією України, — забезпечення конституційних прав і свобод громадян. «Особа з її запитами і устремліннями стає центральною фігурою у структурі держави і суспільства, а держава зобов'язана охороняти її права. Конституційні положення, спрямовані на забезпечення верховенства права і законності, правопорядку в суспільстві, створюють базу для реального здійснення юридичних гарантій прав особистості»¹.

Особливі вимоги щодо діяльності виконавчої влади полягають у тому, що їй, як значній складовій державного апарату, притаманні устремління до лідируючих позицій відносно законодавчої і судової влади. Вона хоче звільнитися від жорстокого контролю і водночас поставити інші гілки влади в залежність від себе через фінансові важелі та значні повноваження. Оскільки ж виконавча влада може бути як великою творчою, так і великою руйнівною силою, держава та суспільство мають застосовувати всі можливості по забезпеченню належного правового регулювання всіх сфер діяльності державних органів, що відповідає вимогам верховенства права та законності функціонування виконавчої гілки влади, всієї системи державного управління.

Вченим підкреслюється системний характер правової культури держслужбовця, її тісний зв'язок із рівнем загальної і правової культури громадян у цілому. Проте, не відриваючись від загального рівня культури, вона повинна випереджати цей рівень, підтверджуючи її елітний характер. Діяльність державних службовців базується на загальних моральних і правових принципах справедливості, гуманізму, законності, гласності, неупередженості, незалежності, добросовісності та ін. Ці принципи об'єднують моральні

¹ Битяк, Ю. П. *Правова культура управлінських кадрів: проблеми і рішення* [Текст] / Ю. П. Битяк // *Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства* : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. — Х. : Право, 2007. — С. 148.

норми поведінки у відповідній сфері суспільного життя чи діяльності і є загальними для всього суспільства, кожного громадянина. Особливо важливим є їх дотримання державними службовцями, які виконують свої обов'язки та реалізують права від імені держави, органу, який вони представляють, через їх дії та рішення вирішуються потреби (запити) інших людей. Розвинуте почуття відповідальності за доручену справу, усвідомлення обов'язку за свої рішення є важливою частиною загальної та професійної культури державних службовців. Дії та рішення державних службовців повинні відповідати закону і вимогам моральних принципів суспільства. Вони безпосередньо пов'язані з реалізацією владних повноважень, а тому мають здійснюватися в межах законності, неприпустимості порушення меж компетенції при виконанні своїх службових обов'язків¹.

Науковець дає визначення правової культури державного службовця, яке має евристичне значення для подальших досліджень у цій сфері: «Правова культура державного службовця — це ті моральні й правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади державного службовця та до державного службовця у процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів»². На підставі цього визначення дається змістовний перелік вимог до державних службовців, а саме: відданість народу України; пріоритет інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина перед особистими або корпоративними; професіоналізм, досвід та навички, необхідні для успішного виконання службових завдань і функцій; вміння на практиці застосовувати досягнення сучасної науки управління; добросовісність, ввічливість, коректність, шанобливе ставлення до громадян, підлеглих і керівників; висока загальна, правова культура та культура спілкування; високі моральні якості; знання справи, адміністративні (управлінські) здібності; вміння оцінювати працю інших працівників, заохочувати, притягувати до себе людей своїми знаннями і поведінкою; уникати дій, які можуть свідчити про прихильність до окремих осіб, утримуватися від політичної діяльності у формі політичних заяв і акцій, висловлення ставлення до певних полі-

¹ Див.: Битяк, Ю. П. Правова культура управлінських кадрів: проблеми і рішення [Текст] / Ю. П. Битяк // Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. — Х. : Право, 2007. — С. 151–152.

² Там само. — С. 153.

тичних партій або рухів; уникати створення конфліктних ситуацій, а в разі виникнення негайно їх усувати; вміння налагодити належний контроль за роботою підлеглих тощо¹.

Не можна також не погодитися з висновком автора про те, що «підвищення рівня загальної і правової культури державних службовців, удосконалення адміністративно-правових і організаційних засобів припинення і попередження корупції в органах виконавчої влади, їх апараті, апараті органів місцевого самоврядування сприятиме не лише забезпеченню прав і свобод особи, покращенню діяльності відповідних органів і їх службовців, а й розвитку ринкової економіки (ринкових відносин), підвищенню авторитету державних органів та державної служби, авторитету нашої держави у світовому співтоваристві»².

Декілька інший аспект цієї проблеми висвітлюється П. М. Любченком. Він звертає увагу на той факт, що у вітчизняній літературі, як правило, увага більше приділяється дослідженню правової культури юриста, адвоката, судді, працівника правоохоронних органів, а проблема правової культури кадрів місцевого самоврядування (я б додав, що й проблема правової культури кадрів виконавчої влади), визначення її поняття, структури і основних напрямів розвитку залишається, за рідкісним винятком, за межами інтересів сучасних дослідників. Дослідник підкреслює, що практика функціонування державної влади та місцевого самоврядування свідчить про високий рівень правового нігілізму, юридичного безладу і правової безкультурності у діяльності органів публічної влади, і особливо вагомим є внесок у цей процес посадових осіб місцевого самоврядування³.

Головний акцент автор робить на шляхах підвищення правової культури посадових осіб місцевого самоврядування: «а) правове виховання, складовими якого є юридичні види навчання, правова пропаганда й агітація; б) цілеспрямований вплив на правосвідомість посадових осіб місцевого самоврядування з боку держави,

¹ Битяк, Ю. П. Правова культура управлінських кадрів: проблеми і рішення [Текст] / Ю. П. Битяк // Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2007. – С. 153–154.

² Там само. – С. 168.

³ Любченко, П. М. Проблеми формування правової культури кадрів місцевого самоврядування [Текст] / П. М. Любченко // Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2007. – С. 173.

об'єднань громадян та інших інститутів громадянського суспільства через організацію конференцій, «круглих столів», виступів у засобах масової інформації на правову тематику, виданні професійно підготовленої правової літератури; в) самовиховання, самостійне систематичне вивчення посадовими особами текстів нормативно-правових актів, коментарів до них, ознайомлення з монографіями та іншими публікаціями вчених, іншою спеціальною юридичною літературою»¹. Вважаю, що такий підхід є перспективним також і до кадрів державної служби.

Із точки зору філософії права до влади в цілому і до виконавчої зокрема висуваються більш високі вимоги, ніж до звичайних громадян. Так, відомий британський дослідник Герберт Харт у своїй класичній книзі «Концепція права» запропонував такий критерій правової системи: «Твердження про існування якоїсь правової системи є дволикою констатацією, яка одночасно торкається підкорення з боку звичайних громадян і схвалення посадовцями вторинних правил як вирішальних загальних норм службової поведінки»². Це означає, по-перше, що посадовці повинні приймати і застосовувати основне правило визнання (ухвалення правила означає «критичну позицію» рефлексії внутрішньої точки зору); по-друге, що звичайні громадяни повинні підкорятися *первинним* нормам (для них внутрішня точка зору не є обов'язковою).

Важливою вимогою до суб'єкта влади є справедливість. Згідно з класичною філософією права ця вимога має вигляд категоричного імперативу: «Виключи війну між індивідами, віддаючи кожному своє». Бути справедливим — це мінімальна вимога для людини як моральної істоти. Однак для посадової особи, тобто для людини, якій доводиться розбирати чужі конфлікти, розподіляти чужі блага, призначати покарання і т. д., справедливість ставиться вище за всі чесноти. Унаслідок того, що справедливість є мірою морального достоїнства влади, яка змушує, вона є обов'язковою умовою морального визнання її з боку підданих, поваги і довіри до неї.

¹ Любченко, П. М. Формування та розвиток правової культури кадрів місцевого самоврядування в Україні [Текст] / П. М. Любченко // Правова культура і громадянське суспільство в Україні: стан і перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. — Х. : Право, 2007. — С. 99.

² Харт, Х. Л. А. Концепція права [Текст] : пер. з англ. / Х. Л. А. Харт. — К. : Сфера, 1998. — С. 118.

Із позицій класичної ліберальної філософії права турбота про справедливість, безумовно, повинна ставитися на перший план у всіх діях влади. Будь-які інші цілі й завдання є вторинними, підпорядкованими їй. Влада може лише сподіватися, що дотримання нею справедливості об'єктивно послужить засобом для здійснення економічного, соціального і культурного прогресу, однак вона ніколи не повинна розглядати і практикувати справедливість лише як засіб для досягнення цих цілей. Справедливість може сприяти прогресу в тому і тільки в тому випадку, якщо вона ставиться вище за будь-які прогресистські спрямування і відправляється владою як її щонайперший моральний обов'язок. Сприяти справі господарського, соціального і культурного прогресу правителі можуть лише, виконуючи те, що вони дійсно зобов'язані і здатні виконувати. Що ж до прогресу, то творча ініціатива маси людей у процесі діяльності «за правилами», що не стримується і не витрачається даремно на подолання непередбачуваних перешкод, сама забезпечить цей прогрес.

Поряд із принципом справедливості важливою вимогою до виконавчої влади є розуміння і вміння застосовувати у співвідношеннях із громадянами і нижчестоящими органами принцип субсидіарності. Правове значення субсидіарності полягає в тому, що цей принцип виступає джерелом «допоміжних» обов'язків спільнот «вищого» рівня, зокрема держави, щодо спільнот «нижчого» рівня (організацій, сімей) і окремих людей, а також цей принцип встановлює права окремих індивідів і спільнот на самостійність й ініціативу і права на необхідну допомогу в соціальній, економічній, культурній, політичній і правовій сферах.

Соціально-філософський принцип, ідея субсидіарності застосовується як компенсуючий, терапевтичний засіб проти завищення вимог держави і забуття про додаткові вимоги індивідів. Будь-яка суспільна діяльність є субсидіарною за своєю силою та природою. Вона повинна підтримувати всі члени суспільного тіла, але їй ніколи не дозволяється ділити їх на частини чи поглинати¹. Це визначення є головною формулою субсидіарності, в ній йдеться про притаманні «соціальному тілу» права. Вона має легітимацийно-теоретичний сенс, згідно з яким суспільство не має власних прав,

¹ Гюфе, О. Розум і право. Складові інтеркультурного правового дискурсу [Текст] / Отфрід Гюфе ; пер. з нім. Л. А. Ситниченко, М. Д. Култаєвої. – К. : Альтерпрес, 2003. – С. 188–189.

воно служить іншим інстанціям, які окреслюють абсолютні межі, тому не дозволяється руйнувати члени суспільного тіла та позбавляти його самостійності.

Він може бути застосований для визначення змісту і меж здійснення виконавчою владою такого виду послуг, як соціальні послуги, пов'язані із забезпеченням соціальних прав, тобто з реалізацією соціальної справедливості. Принцип субсидіарності допомагає знайти в соціальному законодавстві середину між допустимою самостійністю та державною підтримкою. Наприклад, у законі «Про соціальну допомогу» ФРН вказується, що соціальну допомогу не отримують ті, хто здатний сам собі допомогти, або той, хто може отримати іншу першочергову допомогу, зокрема бідні і представники інших соціальних верств населення¹.

Сучасна держава для гарантування здійснення прав своїх громадян у формі забезпечення права на самореалізацію бере на себе зобов'язання здійснювати певні соціальні послуги (які певною мірою аналогічні послугам політичним, адміністративним, судовим, хоча й певною мірою відрізняються від них). Проте відповідальність, яку держава бере на себе за досягнення її громадянами гідного життєвого рівня, має вторинний, субсидіарний характер. Первинною та вирішальною є тут особиста відповідальність кожного громадянина за свою долю і добробут своєї родини, тобто за реалізацію «права на щастя», на самореалізацію. У соціальній правовій державі будь-яка доросла працездатна людина може і повинна утримувати себе і свою родину, не стаючи соціальним утриманцем, що живе за рахунок інших громадян.

Поряд з осягненням цих загальних принципів, що регулюють місце і роль виконавчої влади в системі правової держави, важливо також звернути увагу на вплив професійної свідомості на реалізацію основних вимог щодо діяльності державних службовців.

Професійна правосвідомість зазвичай розуміється як правосвідомість, що складається у процесі спеціальної юридичної освітньої підготовки та здійснення практичної юридичної діяльності. Яскраво вираженим є праксеологічний характер професійної правосвідомості. Остання характеризується особливим підходом до права як до інструменту юридичної діяльності. За її допомогою пізнаються і оцінюються правові явища з метою їх практичного використання

¹ Див.: Der europäische Rechtsstaat. 200 Zeugnisse seiner Geschichte [Текст]. – Heidelberg : C. F. Muller juristische Verlag, 1994. – S. XLIV.

в процесі юридичної практики. Саме за цим параметром професійна правосвідомість суттєво відрізняється не лише від правової свідомості осіб, які не мають спеціальної юридичної підготовки, а й від науково-професійної. Пізнання в першій підкорене прагматичним завданням, досить часто обмежується конкретно даною юридичною ситуацією і змістом норм права, які врегульовують дану ситуацію, тобто має емпіричний характер. Хоча професійна правосвідомість завжди включає певні теоретичні елементи у вигляді базових правових понять і категорій, тобто перетворює зміст даних категорій на практичну свідомість, яка виражається у професійній діяльності і рішеннях, що приймаються.

Професійна правосвідомість дозволяє досягати за допомогою належних правових засобів необхідних юридичних цілей. Завдяки їй відповідні суб'єкти вміють ефективно користуватися юридичним інструментарієм. Це є можливим завдяки такій особливості розглядуваного виду правосвідомості, як наявність у ньому сталих поведінкових елементів. У процесі практичної юридичної діяльності розвивається юридичне мислення, правові знання переростають у відповідні переконання, формуються й удосконалюються професійні навички, звички, традиції, розвивається так звана правова інтуїція.

Найбільш загальним призначенням професійної свідомості як такої є забезпечення збереження правопорядку даного суспільства і досягнення тієї міри існування і розуміння правової справедливості, яка ним досягнута. З огляду на це доцільно включити в теоретичну модель професійної правосвідомості ціннісно-правові орієнтації як окремий її елемент. Йдеться про те, що професійній правосвідомості властиве не тільки знання базових правових цінностей, а й готовність втілювати їх у життя в процесі повсякденної юридичної практики¹.

Провідне місце в правосвідомості представників виконавчої влади з огляду на свої властивості займає правова ідеологія. Для представників органів виконавчої влади правова ідеологія являє собою важливу складову їх професійної свідомості і культури, оскільки за її допомогою проходить сприйняття права, переклад нормативних приписів у соціальну поведінку, дотримання норм права у процесі виконання своїх професійних обов'язків.

¹ Мухін, В. В. До питання про поняття професійної правосвідомості [Текст] / В. В. Мухін // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2005. – Вип. 9. – С. 180–183.

Формування певного типу світогляду виступало складовою частиною підготовки кадрів для державних органів і в соціалістичній державі. Необхідно звернути увагу і на заідеологізованість тодішнього законодавства, що виконувало по суті функцію засобу легітимації принципів і догм комуністичної теорії у практику життєдіяльності державних структур та інших суб'єктів права.

Слід враховувати, що юридичні аспекти професійної свідомості у представників органів виконавчої влади тоді не займали провідного становища, а виконували лише службову роль щодо політико-правових установок. В умовах державного авторитарного соціалізму це створювало простір для правового хаосу, відходу від загальних правових цінностей, формування «репресивної» свідомості значної частини працівників державних органів, які віддавали пріоритет жорстким санкціям у процесі дії на правопорушників.

Проблема формування нового типу правової ідеології виникає уже не перший раз протягом ХХ ст. Специфіка політичних процесів у Росії і в Україні полягала в тому, що радикальне реформування політичної системи держави завжди супроводжувалося не просто корінним переглядом правової системи, а фактично повною відмовою від попереднього законодавства. Відрив правової наступності завжди створює суттєві проблеми для державних службовців, оскільки в цьому процесі порушується правова база їх професійної діяльності, відкидається попередня система цінностей. Наслідком цього є необхідність формування нового типу правової ідеології, адекватної новій політичній і соціально-економічній ситуації, завданням державного будівництва.

Діалектика суспільного життя є такою, що якісно нова за змістом і характеристикою дії на інші сфери професійної правосвідомості працівників державної служби правова ідеологія стверджує себе в перманентній боротьбі зі старим світоглядом. Значна частина державних службовців вийшла із старого, соціалістичного державного апарату, тому зазначена вище звичка керуватися у своїй діяльності скоріше політико-ідеологічними установками, а не буквою закону продовжує залишатися домінантою їх правової ідеології. Частина державних службовців у процесі здійснення політико-правових і соціально-економічних перетворень використовувала свої посадові повноваження для незаконного збагачення, свідомо порушуючи законодавство. Усе це утруднює процес формування та засвоєння нового типу правової ідеології державних службовців.

Формування нового образу правової ідеології — це не тільки подолання сформованого на класовому підході марксистського, в певному розумінні догматичного ставлення до всіх проявів правової дійсності, подолання моральних вад, сформованих адміністративно-командною системою поведінкових стандартів, а й творче критично осмислене ставлення до змісту світової юридичної думки. Необхідна не бездумна екстраполяція традиційних західних морально-правових цінностей і автоматичне налагодження їх способу життя соціуму, а й урахування та оцінка на предмет відповідності даних цінностей менталітету, психології, способу життя і характеру існуючих суспільних відносин. Тільки на такій основі бачиться формування професійної правової ідеології державного службовця.

Основою правової ідеології виступають керівні правові ідеї — принципи права, і насамперед загальні принципи. Знання і розуміння їх, повага до них мають становити підґрунтя правосвідомості кожного державного службовця виконавчої влади. Одним із таких найважливіших принципів, як вже зазначалося, виступає принцип верховенства права, який стосовно виконавчої влади вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту людини, забезпечення їх перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства.

Не менше значення, ніж правова ідеологія, в діяльності представників виконавчої влади має і правова психологія. Необхідними для якісної, ефективної юридичної діяльності зазначених суб'єктів є більш стійкі психологічні елементи — почуття, які органічно синтезують не лише емоції, а й ідеї, знання. До правових належать почуття права як такого, законності, юридичних прав і обов'язків тощо, емоційно-психологічний компонент може як суттєво заважати, так і максимально сприяти досягненню цілей професійної юридичної діяльності. Але він не повинен замінювати або переважати когнітивний компонент, як це характерно для буденної правосвідомості.

Важливим компонентом правової психології виступає інтуїція. Інтуїція визначається як здатність людини в деяких випадках не-свідомо, чуттям уловлювати істину, передбачати, вгадувати щонебудь, спираючись на попередній досвід, знання і т. ін. Стосовно правової інтуїції доцільно зазначити, що досить часто особи, які мають значний досвід юридичної діяльності, зіштовхуючись із

новими юридичними справами, проблемними питаннями, відразу задалегідь відчують, передбачають, здогадуються, як саме буде вирішена справа, на чийому боці правова справедливість, у якому напрямі і де саме вести пошук необхідної інформації тощо. Зрозуміло, що таке інтуїтивне знання або почуття обов'язково має бути належним чином доведене і обгрунтоване.

2.3.3. Роль правосвідомості за окремими напрямками діяльності виконавчої влади

До основних структурних елементів правової свідомості представників органів виконавчої влади, які опосередковують будь-яку діяльність представників виконавчої влади, належать знання і розуміння права; вміння користуватися правовими засобами; сформована установка на правомірну поведінку на базі міцних особистісних принципів і переконань, змістом яких є повага до права, усвідомлення цінності права. Представники органів виконавчої влади повинні розуміти правопорядок, у межах якого вони діють, добре усвідомлювати загальні принципи правового регулювання, системні зв'язки, що існують між нормативними правовими актами, іншими правовими явищами¹.

Як уже зазначалося, однією з найважливіших функцій виконавчої влади виступає підзаконне правове регулювання суспільних відносин. У зв'язку із цим постає питання про роль правової свідомості представників виконавчої влади, що на підставі своєї компетенції виконують нормотворчі повноваження.

Усі потреби суспільства, інтереси різних груп населення, держави, тобто всі суспільні відносини, що потребують правової регламентації, перш ніж набути нормативного закріплення, стають предметом правосвідомості відповідних суб'єктів нормотворчих повноважень.

Формою впливу правосвідомості на правоутворення є наукове прогнозування розвитку права. Форми прогнозування можуть бути різними: наукові публікації з обгрунтуванням необхідності в майбутньому прийняття певних підзаконних нормативних актів, програмні положення політичних партій тощо.

¹ Мухін, В. В. Підвищення правосвідомості державних службовців як складова реформування державної служби в Україні [Текст] / В. В. Мухін // Державне управління та місцеве самоврядування : тези міжнар. наук. конгресу, 25 лют. 2005 р. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2005. – С. 86–88.

Важливою формою впливу правосвідомості на підзаконне регулювання є розробка концепцій окремих нормативно-правових актів. Визначення в концепції мети правового регулювання, обґрунтування завдань, які слід буде вирішити в разі прийняття того чи іншого акта, теоретичний виклад конкретних шляхів регулювання суспільних відносин і т. ін. — усе це дає можливість суб'єкту нормотворчих повноважень заздалегідь вивчити питання про доцільність прийняття окремих приписів, спрогнозувати ефективність їх регулятивного потенціалу і прийняти рішення про їх прийняття або неприйняття.

Протягом всіх стадій нормотворчого процесу правова свідомість як на психологічному, так і на ідеологічному її рівнях має важливе значення. Так, правова психологія дає «будівельний матеріал» для визначення шляхів формування права у вигляді помыслів, почуттів, намірів людей відносно врегулювання певної сфери суспільних відносин. Прийняття нормативних актів — справа фахівців, оскільки цей процес має проходити на високому професійному рівні, тому особливого значення тут набуває професійна правосвідомість. Йдеться насамперед про свідомість юристів-спеціалістів, що працюють в органах виконавчої влади.

У процесі правореалізаційної, правозастосовної діяльності представників виконавчої влади правосвідомість відіграє не менш важливу роль, аніж у підзаконній нормотворчості. Це пояснюється загальною природою діяльності суб'єктів права. Хоч якою б не була їх поведінка, вона завжди є обміркованою, включає в себе психологічні елементи. При цьому значення того чи іншого виду правової свідомості визначається формою реалізації норм права. При звичайних формах — виконанні, дотриманні, використанні — правосвідомість орієнтує суб'єктів права на добровільне виконання і додержання норм права, на недопущення зловживання правом при його використанні. Тут на перше місце висувається рівень почуття права і законності, що виконує функцію гаранта найбільш масового добровільного дотримання та виконання норм права.

У процесі правозастосування роль професійної правосвідомості полягає в тому, що кожна посадова особа виконавчої влади зобов'язана знати зміст, значення норм права, вміти застосовувати правила тлумачення, діяти лише за умови переконаності у справедливості і законності тих рішень, які вона приймає. Професійна

правосвідомість відіграє вирішальну роль при заповненні прогалин у праві, застосуванні аналогії права і закону. Без належних знань принципів права, вміння порівнювати між собою схожі норми права правозастосування практично неможливе.

2.3.4. Деформації правосвідомості та шляхи підвищення рівня правосвідомості у представників органів виконавчої влади

Забезпечення національної безпеки, прав і свобод громадян неможливо вирішити за низького рівня правової культури громадян, а особливо представників органів державної влади. Такі аномалії правової культури, як правовий нігілізм та правовий ідеалізм, що мають неабияке поширення в суспільстві, набувають особливих форм у діяльності посадових осіб. Правовий нігілізм втілює низький рівень правової культури і є її антиподом. Він знаходить своє вираження у загальній недооцінці права, неповажному ставленні до права, законів¹, у зловживанні владою та посадовим становищем, свавіллі, маніпулюванні масовою свідомістю, відстоюванні партійних чи інших корпоративних інтересів, поширенні недостовірної інформації та самовихваляння, підміни законності доцільністю (в основі якої лежать миттєві інтереси, а не стратегічні цілі держави), протистоянні, вирішенні конфліктів неправовими засобами, корупції, в тому числі й політичній, прийнятті актів, що мають суперечливий характер, а також більш у загрозливих явищах прямих порушень чинного законодавства. Це, безумовно, є проявом правового нігілізму представників влади та сприяє його поширенню у масовій свідомості народу².

При наявності високої правової культури основної маси населення, державних службовців і законодавців навіть в умовах не дуже якісних законів можуть успішно функціонувати і суспільство, і держава. Але при деформованій і нерозвинутій право-

¹ Чуйко, З. Д. Правовий нігілізм як загроза національній безпеці [Текст] / З. Д. Чуйко // Правова культура і проблеми суспільства в Україні: стан і перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. – X. : Право, 2007. – С. 142.

² Сергієнко, О. В. Правова культура посадових осіб місцевого самоврядування в аспекті їх службової діяльності [Текст] / О. В. Сергієнко // Правова культура і проблеми суспільства в Україні: стан і перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. – X. : Право, 2007. – С. 126.

вій культурі не дадуть позитивного результату найкращі і довершені закони¹.

Важливим компонентом підвищення правосвідомості представників органів виконавчої влади є забезпечення набуття ними якісної освіти в системі вищих навчальних закладів, а також ефективного функціонування системи перепідготовки та підвищення кваліфікації представників органів виконавчої влади. Першим необхідним кроком у зазначеному аспекті є запровадження дійсно прозорих, конкурсних засад під час вступу до відповідного вузу. На жаль, на даний момент можна констатувати той факт, що загальноосвітній рівень студентів першого курсу юридичних та інших вузів, які, зокрема, готують майбутні кадри для органів державної влади, залишається досить низьким. Що стосується власне підготовки спеціалістів у межах відповідного вузу, то потрібно підтримувати високий професійний рівень викладацького складу і запроваджувати інтерактивні форми у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Стосовно останнього необхідно зазначити, що у формі гри, дискусій із правової тематики, ігрових конкурсів, конкурсів творів, есе та ін. суб'єкти, які навчаються, отримують можливість не тільки системно формувати необхідні правові знання, а й відповідні вміння, навички в їх застосуванні. Доцільно підвищувати правову свідомість представників органів виконавчої влади не лише під час підвищення їх кваліфікації на спеціалізованих курсах, а шляхом проведення поточних тренінгів, семінарів.

Окремими заходами забезпечення належного рівня правової свідомості представників органів виконавчої влади є проведення конкурсів на отримання відповідної посади; здійснення контролю шляхом поточного тестування, проведення іспитів; установа стандартів поведінки державних службовців.

Щодо відбору кадрів державного апарату, то критерієм останнього тут повинні бути не лише знання правового матеріалу, досвід роботи у відповідній сфері, а й моральні, психологічні якості, які мають виявлятися через тестування. В аспекті правосвідомості метою такого тестування має стати «замір» її аксіологічного ком-

¹ Елисеєва, А. А. О некоторых проблемах правовой культуры в системе государственной власти [Текст] / А. А. Елисеєва // Правовая культура современного российского общества : материалы науч.-практ. конф., посвящ. 55-летию о-ва «Знание», 31 янв. 2002 г. – СПб., 2002. – С. 31.

поненту. Необхідно знати, наскільки претендент на ту чи іншу посаду орієнтований на служіння людині, суспільству; чи стала повага до права його принципів, цінностей неодмінною, органічною частиною юридичного світогляду майбутнього державного службовця.

Синтезуючим рівнем усіх суб'єктивних чинників ефективного функціонування органів державної, і зокрема виконавчої, влади є культура правової діяльності. Це нове для вітчизняної юридичної науки поняття означає «зумовлену соціально-економічними і політичними факторами якість, стан функціонування правової системи, що знаходить вираження у рівні розвитку юридичної активності та ступеня гарантованості державою свободи поведінки особи в єдності з відповідальністю перед суспільством»¹. Подальші дослідження проблеми правосвідомості і правової культури пов'язані саме з цією категорією.

На підставі наведеного зробимо такі висновки.

Верховенство права є ключовим принципом спільних людських цінностей, на яких базується сучасний цивілізований світ, що характеризується процесами глобалізації й регіоналізації (євроінтеграції).

Досвід аналізу вітчизняної і зарубіжної літератури дає підставу розрізнити верховенство права як правову ідею і верховенство права як юридичний принцип. У свою чергу, розуміння верховенства права як ідеї включає декілька рівнів: формальної законності, пріоритету прав людини і надання органам державної влади статусу суб'єктів права, реалізація вимог формальної справедливості і правопорядку. Співвідношення верховенства права як ідеї і як принципу полягає в розрізненні широкого змісту верховенства права (панування права) і більш вузького змісту (вищість права), що передбачає пріоритет права, як прав людини, перед законом і діями виконавчої влади. При цьому, якщо ідея чи ідеал верховенства права дає ціннісно-концептуальне обґрунтування відповідному принципу, то принцип конкретизує і доповнює ідею.

Найважливіше значення принцип верховенства права має саме для судової гілки влади. Як принцип судової діяльності, він визначає

¹ Оніщенко, Н. М. Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи [Текст] : монографія / Н. М. Оніщенко ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Юрид. думка, 2008. – С. 177.

спрямованість судочинства на досягнення справедливості, що і є правосуддям. Справедливим повинен бути як судовий процес, так і результат судочинства. Принцип верховенства права як загальна засада судочинства визначає спрямованість судочинства на захист прав людини. Цей принцип зобов'язує суд при вирішенні справи давати таке тлумачення закону чи іншому правовому акту, яке б утверджувало права людини. Суд не повинен допускати тлумачення правового акта, що несправедливо б обмежувало ці права.

Особливе теоретичне і практичне значення питання ролі принципу верховенства права в діяльності органів виконавчої влади обумовлено тим, що саме тут, на стику інтересів держави і громадянина здійснюється право. Тож і найбільші ризики і перемоги закладаються тут. Передбачений Конституцією України принцип верховенства права (ст. 8) стосовно виконавчої влади вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства. Така цільова переорієнтація пов'язана з принциповою зміною історичної парадигми стосунків між державою і людиною: від ідеології «панування» держави над людиною до ідеології «служіння» держави інтересам людини.

Характерні риси верховенства права (його принципів) за своїм змістом є інституційно-процедурним забезпеченням прав людини, що передбачає: не руйнуючий єдності розподіл влади при пріоритеті законодавчої над виконавчою владою як вираз співвідношення правотворчої та управлінської функцій держави; суб'єкт-суб'єктний характер взаємовідносин індивіда і влади, що передбачає наявність у індивіда не тільки обов'язків, а й прав, включаючи право на послуги державної влади; механізм регулювання, який виражається в аксіомах панування права: все, що не заборонено індивіду, йому дозволено, і навпаки, все, що не дозволено владі, їй заборонено при визнанні дискреційних повноважень управлінської влади в межах змісту закону; інституційні гарантії недоторканності суб'єктивних прав та правомірного характеру державної влади у вигляді адміністративної юстиції, інституту кримінальної і цивільної відповідальності посадових осіб перед судом, політичні гарантії у вигляді парламентаризму.

Якщо процес євроінтеграції обумовлює необхідність подальшого зміцнення та практичної реалізації верховенства права, то глобалізація таїть у собі певні загрози ще не затвердженому в со-

ціальному бутті українського суспільства принципу верховенства права. Процеси глобалізації та євроінтеграції, які знаходяться у відношенні як суперечності, так і взаємодоповнення, обумовлюють необхідність аналізу співвідношення універсальних та національно-особливих аспектів верховенства права.

Слід розрізнити два значення універсальності верховенства права. По-перше, як єдиного феномену європейської культури, що охоплює досвід як англосовітських, так і континентально-європейських країн, хоча при цьому слід визнати існування певних відмінностей: історичних і концептуальних рис, обумовлених національними традиціями. Універсальним значенням верховенства права є захист прав людини через обмеження свавілля влади. По-друге, в умовах глобалізації він стає універсальним принципом співіснування й співробітництва між народами і культурами, хоча ця ситуація вимагає міжкультурного діалогу з приводу можливостей і меж проникнення цього феномену в неєвропейські культури.

Особливості сприйняття та реалізації верховенства права у правовій культурі України полягають у тому, що, з одного боку, вона є європейською державою, а отже, не існує культурних перешкод для визнання й дії верховенства права. З другого боку, існують певні історичні обставини (колективізм в ідеології й авторитаризм у політичній практиці), які цей процес ускладнюють.

У Конституції України існує деяка напруга між поняттям «правова держава» (ст. 1) і поняттям «принцип верховенства права» (ст. 8), розв'язання якої полягає в тлумаченні першого як вираження єдиного європейського поняття «верховенство права», а другого — як визнання переліку прав людини в Конституції похідним від поняття природних прав. Водночас філософське обґрунтування цих прав ґрунтується не на індивідуалістичній, а на персоналістичній філософії, вимога якої — гарантування рівних можливостей для творчої самореалізації особистості визначає тенденцію правової культури до визнання права на гідне існування. Саме це детермінує напрями діяльності органів усіх гілок державної влади із захисту людини та її прав як вищої цінності, а також підвищення ролі правової свідомості й правової культури як суб'єктивного фактора діяльності органів державної влади задля досягнення цієї зафіксованої у Конституції суспільної мети.

Значний вплив правосвідомості на організацію суспільного життя зумовлено її визначенням у філософії права як смислово-

го аспекту правової реальності. Саме тому проблема ролі правосвідомості при прийнятті суддею рішення є актуальною, оскільки кожне судове рішення за своїм змістом є завжди результатом пізнання й оцінки суддею певних фактів у їх правовому і моральному змісті. Жоден правовий акт, жодне судове рішення не реалізується поза правосвідомістю — правової психології та правової ідеології.

Значення професійної правосвідомості при прийнятті судового рішення полягає в тому, що цей процес «випробовує» вплив таких факторів, як усвідомлення суддею власних обов'язків, прагнення висловити власне розуміння нормативних вимог у професійній діяльності, ставлення до рішення, його правосудності, до його наслідків. Саме у знаннях про право і власних оцінках правових приписів у концентрованому вигляді виражається правосвідомість суддів. Специфіка прояву професійної правосвідомості полягає в тому, що власні висновки по справі суддя співвідносить зі своєю правосвідомістю, визначаючи при цьому, чи відповідає його особиста правова оцінка фактичних обставин конкретної справи і винесене рішення вимогам закону, а головне — вимогам справедливості. Завдання правосуддя полягає у встановленні справедливості по кожній справі, закон не повинен застосовуватися, якщо внаслідок його застосування буде допущено несправедливість. Саме тому суддя не повинен бути бездушним автоматом, який механічно, у суворій відповідності до закону пристосовує його до ситуації, розв'язуючи тим самим справу. Акт судового праворозуміння передбачає важку духовну працю внутрішнього переконання. Юрист — це не стільки «людина з кодексом», скільки «людина із совістю», тому судді не мають бути загипнотизовані ні законом, ні матеріальними благами, а повинні бути незалежними виразниками справедливості.

Особлива теоретична і практична значущість проблеми підвищення ролі правосвідомості і правової культури посадових осіб, наукового осмислення їх ролі у становленні правової держави і організації ефективного функціонування органів державної влади, й особливо — органів виконавчої влади, обумовлюється завданнями європейської інтеграції.

Правосвідомість і правова культура в їх єдності визначаються як важливий суб'єктивний чинник ефективного функціонування органів виконавчої влади у процесі надання ними управлінських

послуг. Це означає здійснення державної влади на засадах розумності й справедливості. Іншим аспектом цієї проблеми є стан особистої правосвідомості і правової культури всіх посадових осіб, які складають апарат органів виконавчої влади, та чіткого визначення на відповідному рівні меж їх повноважень за принципами верховенства права і субсидіарності. Діяльність держслужбовців здійснюється в межах усіх форм правосвідомості: теоретичної, буденної, професійної, з її ідеологічним та психологічним рівнями. Головним чинником ефективної діяльності органів виконавчої влади є високий рівень професійної правосвідомості.

Проявом низької правової культури є деформації правосвідомості. Перш за все вадою держслужбовців є патерналізм, який не вбачає в громадянах автономних особистостей, а лише гвинтиків та неповнолітніх, які потребують батьківської опіки. Результатом подолання деформацій професійної правосвідомості держслужбовців та засвоєння головних професійних вимог має бути формування культури їх правової діяльності. Усе це дає можливість забезпечення свободи і гуманізму як основних конституційних засад державного управління з урахуванням європейських цінностей.

Розділ 3

Досвід удосконалення органів державної влади в європейських країнах та можливості його застосування в Україні

Реформування й удосконалення органів державної влади — складники процесу створення демократичної, правової, соціальної держави в Україні й реалізації її курсу на євроінтеграцію. У той же час формування та реформування органів державної влади в транзитивному суспільстві, у тому числі й в українському, становить досить складне й суперечливе завдання. Щоб оптимізувати цей процес, потрібно уважно вивчати досвід зарубіжних країн (перш за все європейських) з удосконалення їх систем державної влади й активно використовувати його.

В умовах становлення глобального інформаційного суспільства підвищення ефективності функціонування органів державної влади також неможливе без впровадження інноваційних технологій у сферу державного управління. Однак успішна реалізація цього складного завдання припускає використання не лише внутрішніх резервів і зусиль України, а й вивчення досвіду провідних країн світу із впровадження інформаційних технологій та використання його кращих елементів з урахуванням специфіки та умов нашої країни. Вивчення досвіду реалізації проектів зі створення електронних урядів і впровадження інформаційних технологій у різних країнах світу необхідне для того, аби уникнути деяких помилок і максимізувати показники повернення інвестицій. Водночас існує множина факторів, що мають бути розглянуті й враховані при реалізації планів зі створення електронного уряду: чисельність населення країни; культурні, соціально-економічні й політичні особливості; поширеність доступу до Інтернету в суспільстві, джерела та готовність фінансування проектів. Програма створення електронного уряду в багатьох країнах світу показує, що необхідно розвивати інформаційні технології і розглядати їх як фактор забезпечення ефективного управління державою й надання населенню нових якісних соціальних послуг.

3.1. Досвід удосконалення органів державної влади в європейських країнах (на прикладі Польщі та Угорщини)

Інформаційним і корисним для України є досвід країн Центральної і Східної Європи, які здійснили (чи здійснюють) удосконалення діяльності органів державної влади у бік побудови демократичної державно-політичної системи й намагаються наблизитися до загальноєвропейських стандартів. І хоча даний процес більшості цих держав ще далекий від свого завершення, накопичений ними досвід щодо децентралізації державного управління, регіоналізму й місцевого самоврядування має велику практичну цінність для України, надає можливості простежити динаміку демократичних перетворень і визначити особливості вдосконалення діяльності органів державної влади в різних країнах. Для нашого дослідження значну актуальність має вивчення досвіду удосконалення органів державної влади європейських країн, досвід яких можна адаптувати до українських реалій, виходячи зі схожості базових параметрів. На думку фахівців, до таких країн належать перш за все Польща, Угорщина, Румунія, Болгарія, Чехія, Словаччина та ін.¹

Аналізуючи досвід країн Центральної і Східної Європи, а також Прибалтики стосовно реформування цих органів, ми повинні пам'ятати, що ці країни мали найкращі стартові умови порівняно з Україною та іншими пострадянськими державами. Серед таких умов можна назвати: а) наявність досить глибоких історичних коренів державності, більш-менш тривалого досвіду життя в умовах демократії; б) відносно невеликий (порівняно з країнами пострадянського простору) строк панування тоталітарного режиму та його відносно м'який характер; в) консолідований вибір правлячою елітою й населенням цих держав західноєвропейської моделі державного устрою й орієнтація на швидку інтеграцію до основних європейських структур (ЄС, НАТО); г) цивілізоване проведення приватизації, повернення приватної власності, націоналізованої в перебігу встановлення прорадянських режимів, законним власни-

¹ Децентралізація: експерименти і реформи: Органи місцевого самоуправління в Центральної і Восточної Європе [Текст] / под ред. Т. М. Хорвата. – Будапешт : Ін-т відкритого о-ва, 2000; Цветков, В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти [Текст] / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003; та ін.

кам або їх спадкоємцям; д) успішне просування шляхом створення ефективної ринкової економіки й переходу до правової держави і громадянського суспільства та ін.¹

Найбільш повчальним для України, на наш погляд, є досвід сусідньої Польщі, яка в 1999 р. успішно та динамічно здійснила реформу адміністративно-територіального поділу. Експертами Ради Європи Польща вважається взірцем такого роду перетворень у Центрально-Східній Європі². Запроваджений у цій сусідній країні устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень і компетенцію між трьома рівнями місцевого самоврядування — гміною, повітом і воєводством. Результатом проведеної трансформації в Польщі стало створення держави нового типу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати й контролювати органи публічної влади.

Початок змін у цій державі наприкінці 80-х рр. ХХ ст. дуже нагадував ситуацію в Україні та інших постсоціалістичних країнах, де панувала централізована державна влада. Система влади в Польщі, як і в Україні, базувалася на доктрині демократичного централізму. Тому зрозуміло, що крах комуністичної системи в ній супроводжувався низкою структурних змін, що охопили всі царини економічного, політичного й соціального життя. Насамперед громадяни Польщі отримали всі можливості для розвитку політичної діяльності. Вони відчували свободу вираження власних думок та інтересів, вступу до політичних партій, участі у соціальних рухах. Ця зміна була ініційована виборами до Сейму й Сенату 4 липня 1989 р., коли вперше в післявоєнній історії країни опозиційним партіям було дозволено брати участь у парламентських виборах, у результаті чого у вересні 1989 р. було сформовано перший уряд незалежної Польщі й розпочато реалізацію програми трансформації³.

Найважливішими напрямками цієї програми були децентралізація і проведення реформи системи управління державою. Так

¹ Данильян, О. Г. Соціальні протиріччя у посттоталітарних системах: методологія дослідження та розв'язання [Текст] / О. Г. Данильян. — Х. : Основа, 1998. — С. 77–78.

² Малиновський, В. Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України [Текст] / В. Малиновський // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президенті України. — 2007. — № 3. — С. 237.

³ Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі [Текст] / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк. — К. : Міленіум : Вид-во УАДУ, 2001. — С. 13.

виникла концепція здійснення адміністративно-територіальної реформи у Польщі, започаткована в 1990 р., а повністю завершена в 1998 р. Причому проведення цієї реформи відбувалось у два етапи: це політичний, пов'язаний із формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів.

Позитивним у здійсненні адміністративно-територіальної реформи було прийняття в березні 1990 р. Закону «Про місцеве самоврядування», який започаткував трансформацію місцевих органів влади¹. Реформою передбачалося: а) внести зміни до територіального поділу, що існував з 1975 р. і передбачав поділ Польщі на воєводства й муніципалітети; б) скоротити кількість воєводств і створити другий рівень місцевих органів влади — округи; в) побудувати структури сильної держави й поліпшити управління нею; г) передати значний обсяг влади та фінансових ресурсів із центрального рівня до рук демократично обраних самоврядних гілок влад і д) поліпшити розпорядження громадськими коштами².

У результаті самоврядної реформи держава була поділена на 16 воєводств і 373 округи, унаслідок чого була створена триступенева структура територіального поділу: самоврядні гміни, самоврядні повіти й урядово самоврядні воєводства.

Однією із засад цієї нової системи є незалежність між рівнями самоврядних громадських організацій: ні повітове, ні воєводське самоврядування не має контрольних компетенцій щодо гмін.

Згідно із зазначеним законом гміна є самостійною, оскільки має власний бюджет і виборну владу. Її самоврядування відповідає за всі громадські справи, що стосуються життя мешканців у межах гміни. Найвищою владою гміни є її мешканці. Вони можуть не брати активної участі в суспільному житті, але мають право: а) безпосередньо приймати рішення шляхом виборів і референдуму; б) отримувати інформацію і брати участь у громадських консультаціях; в) здійснювати громадський контроль й захищати індивідуальні або групові інтереси.

Обрана загальними виборами рада гміни обирає своє правління й бургомістра (президента), які несуть відповідальність за ре-

¹ Polski Serwer Prawa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lex.com.pl/oferta/>. – Заголовок з екрана.

² Фрицький, Ю. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації [Текст] / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002. – № 6. – С. 34.

лізацію завдань у таких сферах, як комунальне господарство, шляхи, транспорт, освіта, культура, охорона здоров'я, безпека та громадський порядок, соціальна допомога, адміністративне обслуговування, податки і місцеві збори тощо.

Отримавши автономність і державні повноваження, гміни набули власність: частина власності державної стала комунальною — власністю гмін. Їм були передані тисячі дрібних підприємств, що надавали типові комунальні послуги: постачання жителям води й тепла, відвід та очищення каналізаційних стоків із житлового сектору й підприємств, вивіз та утилізація комунальних відходів, прибирання й освітлення вулиць, догляд за скверами, парками і зеленими насадженнями та ін.¹

Повітове самоврядування, у свою чергу, відповідає за справи, що стосуються життя мешканців території всього повіту, а значить, виходить за рамки однієї гміни. Обрана на загальних виборах рада повіту обирає старосту і правління, які є відповідальними за реалізацію його завдань.

Воеводське самоврядування вповноважене здійснювати стратегію розвитку воєводства. Обраний загальними виборами сеймик воєводства обирає правління й маршалка, відповідних за реалізацію завдань у регіональній політиці та функцій послуг.

Органи місцевого самоврядування на рівнях, що забезпечують спільні потреби громад, виконують значну частину повноважень, делегованих державою. У зв'язку із цим понад 80 % — це дотації та трансферти з державного бюджету, а власні надходження до місцевих бюджетів цього рівня незначні — 12–15 %².

Іншим надзвичайно важливим напрямом реформи державного управління в Польщі були зміни структури й механізму функціонування центрального уряду. Орієнтирами на цьому шляху були визнані: 1) повна ліквідація адміністративно-командної системи управління; 2) реорганізація внутрішньої структури Ради міністрів і міністерств за функціональним принципом замість галузевого; 3) розмежування політичних та адміністративних функцій в уряді й розведення їх структурно; 4) розмежування функцій розробки

¹ Гіловська, З. Децентралізація державних фінансів у Польщі. Десять років досвіду [Текст] / З. Гіловська // Аспекти самоврядування : часоп. укр.-амер. програми «Партнерство». – 2001. – № 1. – С. 5.

² Чухранова, Н. В. Світовий досвід організації територіальної влади як процес її децентралізації [Текст] / Н. В. Чухранова // Вісн. нац. ун-ту внутр. справ. – Х., 2006. – Вип. 32. – С. 148.

політики й нагляду від власне виконавчих функцій; 5) підвищення ролі стратегічного планування й регуляторних функцій центральних органів і втілення в життя механізму координації процесу впровадження політики¹.

Не менш важливим напрямом цієї реформи було також втілення в життя нових механізмів і процедур діяльності органів влади, щоб вона стала більш ефективною, прозорою й зрозумілою для громадян. До цього було зроблено важливі кроки: запровадження системи публічних замовлень на підставі положень Закону «Про державні замовлення» (1993 р.) і прийняття парламентом Закону «Про вільний доступ до публічної інформації» (2001 р.)². Після цього було реалізовано повний комплекс законів про фінанси й антикорупційні дії. Загальним ефектом від їх запровадження та реалізації відповідних заходів стало те, що такі аспекти функціонування державного управління, як фінансова дисципліна, ефективність публічних витрат, якість надання публічних послуг, ефективність діяльності урядової адміністрації, яку можна оцінити зменшенням кількості скарг на прийняті урядові рішення, тепер набули якісно іншого характеру, ніж це було 10 років тому³.

У період 1994–1996 рр. уряд і парламент держави здійснили низку заходів щодо реформування системи державної влади, а саме:

1) втілення в життя підготовленої попереднім урядом пілоотної програми розширення повноважень великих міст шляхом передачі місцевим органам влади деяких повноважень державних адміністрацій і прийняття в 1994 р. Закону «Про місцеве самоврядування Варшави»⁴, який створив унікальну дворівневу систему влади;

2) введення в дію Закону «Про державну службу»⁵;

¹ Kulesza, M. *Methods and Techniques of Managing Reforms in CEE Countries: The Polish experience* [Текст] / M. Kulesza // *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe* (ed. by Gabor Peteri), Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative. – Budapest, 2002. – P. 210.

² Polski Serwer Prawa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lex.com.pl/oferta/>. – Заголовок з екрана.

³ Цветков, В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти [Текст] / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – С. 71.

⁴ Polski Serwer Prawa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lex.com.pl/oferta/>. – Заголовок з екрана.

⁵ Там само.

3) проведення реформи органів державної влади, у результаті чого ліквідовано деякі міністерства.

Заслуговують на увагу заходи, вжиті щодо впровадження реформи державної служби. Після реорганізації уряду з метою наповнення діяльності державних органів змістом, що відповідає європейським стандартам, необхідно було налагодити процес належної підготовки кадрів для державного апарату, особливо для адміністративних органів. Для цього з 1 липня 2002 р. у країні почав діяти новий Закон «Про державну службу», який змінив попередній. Він визначав порядок прийняття на державну службу, її організацію, функціонування й розвиток. Відповідно до цього закону державна служба покликана забезпечувати високопрофесійне, чітке, неупереджене й політично нейтральне виконання державних функцій¹.

Новий закон розмежовував склад Корпусу держслужби на робітників, залучених на підставі трудової угоди, і чиновників (службовців), призначених на пости. Центральною фігурою, що відповідає за організацію держслужби, є керівник державної служби, призначений Головою Ради Міністрів строком на п'ять років. Дорадчим органом є Рада держслужби, яка складається з 16 членів: 8 — зі складу Корпусу служби і 8 — зі складу парламентських клубів (об'єднань).

Згідно з вимогами закону фахівці державного апарату повинні гарантувати стійке, чітке й відповідальне виконання державою своїх адміністративних функцій і за допомогою цього здійснювати стабільну й ефективну діяльність усього механізму влади в державі.

Проте адміністративні реформи 1990-х рр. були лише початком перетворень. Їх необхідно було доповнювати пошуками нових методів роботи владних органів, оскільки опитування населення 1999–2000 рр. показали, що близько 40 % громадян не задоволені рівнем послуг, що надавалися публічною адміністрацією. Реформи чіткіше виявили недоліки адміністрації, яких не було у приватному секторі: недбалість, повільність, неефективність, низька якість послуг, неналежне ставлення до клієнтів, брак інформаційної політики, що призвело до необхідності пошуків більш ефективних методів діяльності, одним із яких стало впровадження системи

¹ Пежановска-Замайтис, М. Реорганизация государственной службы: опыт современной Польши [Текст] / М. Пежановска-Замайтис // Вестн. МГУ. Сер. 12, Полит. науки. – 2002. – № 6. – С. 107.

управління якістю. Опитування, проведене восени 2001 р., також указувало на те, що громадяни очікували від урядовців прихильності, ввічливості, скорочення часу і спрощення процедури надання послуг, прозорості дій і вичерпної, зрозумілої інформації¹. У першу чергу це стосувалось адміністративних органів місцевого самоврядування.

У 1998 р. у Канцелярії Прем'єр-міністра Ради Міністрів Республіки Польща було розпочато роботу з розроблення й реалізації програми «Управління якістю в публічній адміністрації»². Вважали, що це повинно сприяти поглибленню адміністративної реформи, усвідомленню завдань, що стояли перед польською публічною службою у зв'язку з євроінтеграційними процесами, поліпшенню роботи з визначення цілей, виправленню допущених помилок і зростанню конкурентоспроможності. При реалізації програми частково використовувалася фінансова допомога японського уряду³.

Було посилено співпрацю з консалтинговою організацією Umbrella, яка діяла в Польщі з 1990 р., а з 1996 р. почала займатися сертифікацією систем управління якістю. У 1999 р. при Umbrella створено групу консультантів для взаємодії з органами влади, підготовлено методичні матеріали й презентації, проведено значну роботу з поширення інформації про системи управління якістю й організації, що сприяють їх запровадженню.

У вересні 1999 р. розпочалася робота з виявлення гмін і повітів, заінтересованих у втіленні в життя системи управління якістю. На оголошення відгукнулося понад 100 органів влади, 40 з яких підписали угоди з проектом Umbrella і розпочали впровадження цієї системи згідно з вимогами стандарту ISO 9001:2000. Ці стандарти були розроблені Європейським Союзом для всіх нових членів. Вони визначають базові правила, процедури, рекомендації, відповідно до яких організовується управління в різних сферах діяльності, зокрема в державній і муніципальній. Сертифікація муніципалітетів згідно зі стандартом управління ISO 9001: 2000 припус-

¹ Пежановска-Замайтис, М. Реорганизация государственной службы: опыт современной Польши [Текст] / М. Пежановска-Замайтис // Вестн. МГУ. Сер. 12, Полит. науки. – 2002. – № 6. – С. 107–108.

² Polski Serwer Prawa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lex.com.pl/oferta/>. – Заголовок з екрана.

³ Лажиха, М. Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади Республіки Польща [Текст] / М. Лажиха // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентіві України. – 2008. – № 2. – С. 169.

кає наявність чітких соціально-економічних цілей і стратегії розвитку, а також оптимальної організаційно-структурної моделі, що сприяє їх ефективній реалізації.

У даному процесі було визначено очікування громадян: приязність влади, спрощення процедур і скорочення часу їх реалізації, поліпшення інформування й усунення недоліків у діяльності органів влади, що заважали ефективності дій (відсутність прихильності та ввічливості працівників, складні й заформалізовані процедури тощо). У результаті було зроблено висновок про необхідність чіткого окреслення процедур надання послуг, як вимагалось стандартами норми ISO 9001:2000.

На центральному рівні влади втілення в життя системи управління якістю на підставі міжнародних стандартів ISO 9001:2000 розпочалося з міністерства Справедливості (Юстиції). Рішення про це було прийнято в серпні 2002 р. Можна виділити вісім етапів реалізації проекту, які повністю збігаються з українською практикою: навчання керівництва; самооцінка; навчання працівників, відповідальних за організацію й документування системи; навчання всіх працівників; виокремлення, визначення й описання процесів; внутрішній аудит для окреслення проблемних питань; персертифікаційний аудит зовнішнім аудитором; сертифікаційний аудит, за результатом якого видається сертифікат. У вересні 2003 р. міністерство Справедливості (Юстиції) стало першим центральним органом влади в Польщі, який отримав міжнародний сертифікат якості ISO 9001:2000¹.

Із поглибленням адміністративної реформи утверджувалася думка про необхідність раціональної побудови діяльності уряду, під чим мали на увазі ощадливе використання громадських коштів та оптимальні дії щодо задоволення публічних інтересів. Це вело до розуміння успішного уряду не як великого й непорушного, а як конкурентоспроможного, здатного керуватися не лише приписами, а й усвідомленням власної місії.

Посилювався також вплив євроінтеграційних процесів, оскільки підготовка країни до вступу в Європейський Союз передбачала й удосконалення системи влади. Особлива увага органів влади зверталася на стратегічне планування, що знайшло відбиття, наприклад, у планах регіонального розвитку.

¹ Лажиха, М. Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади Республіки Польща [Текст] / М. Лажиха // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентіві України. – 2008. – № 2. – С. 171.

Посилювалася конкурентоспроможність влади, що пов'язувалося з новими методами управління. Децентралізація сприяла еластичності діяльності і зростанню мотивації працівників, зусилля яких спрямовувалися на покращання якості послуг. Почали застосовуватися запозичені з приватного сектору методи менеджменту: аутсорінг, пошук інвестицій, співпраця з неурядовими організаціями тощо¹.

Польський досвід показує, що зростання конкурентоспроможності органів влади не можна сприймати як приватизацію всіх послуг. Владі належить забезпечувати стабільність розвитку і спрямувати його. Вона повинна створювати умови для конкуренції на ринку послуг, враховуючи при цьому потребу захищати власного виробника. Зусилля влади спрямовуються при цьому на окреслення мети, а не засобів її досягнення.

Підсумовуючи наведене, можемо зробити деякі висновки. Заходи щодо реформування державного устрою й публічної адміністрації здійснювались у Польщі з різною інтенсивністю ще з 1989 р. Незалежно від зміни урядів характерною рисою всіх проектів була їх спрямованість на перебудову системи державного управління в такий спосіб, щоб вона стала більш раціональною, упорядкованою, орієнтованою на задоволення потреб громадян та на ефективне функціонування. Фундаментальна зміна — відновлення гмінного врядування — була першим кроком до побудови громадянського суспільства. Одночасно була розпочата підготовка до наступних етапів реформи (повітової, воєводської й центральних органів). Як результат — нині в Польщі діє система самоврядування, в якій органи влади на кожному рівні державного управління (гміни, повіти й воєводства) мають прямі демократичні мандати, отримані на підставі вільних виборів. Цілісність країни забезпечується тим, що всі вищезазначені незалежні структури є суб'єктами тих же законів і зобов'язані чітко додержуватися їх норм і положень. Також можна вирізнити такі основні принципи формування й діяльності публічної адміністрації Польщі: 1) спрямованість на побудову громадянського суспільства; 2) децентралізація управління; 3) зростання ролі місцевого самоврядування; 4) чітке визначення сфер публічної діяльності; 5) субсидіарність; 6) ефективність; 7) прозорість; 8) відкритість та 9) гнучкість.

¹ Лажиха, М. Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади Республіки Польща [Текст] / М. Лажиха // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентіві України. – 2008. – № 2. – С. 173.

У той же час поляки дещо критично ставляться до наслідків реформування і не вважають, що настав час спочивати на лаврах. Наприклад, багато хто вважає повіт зайвою ланкою в самоврядуванні з огляду на обмеженість його завдань та фінансових ресурсів. Справді до повітового бюджету відраховуються найменші відсотки податків¹. Відтак адміністративно-територіальну реформу майже через 20 років після її початку не можна вважати завершеною.

Важливе теоретико-пізнавальне, а також певне практичне значення для України має аналіз досвіду удосконалення державних органів Угорщини. Перехід від колишньої радянської системи до системи місцевого самоврядування, від командної економіки до ринкової став основним рушієм політичної децентралізації і плюралізму в Угорщині. Реформа державного управління стала важливою частиною загальної системної трансформації політичної структури і найбільш нагальним етапом змін, які відбулися у країні з кінця 1980-х рр.

З огляду на системну трансформацію і створення трьох функціональних рівнів органів місцевого самоврядування у процесі реформування системи державного управління в Угорщині можна виділити два основних етапи децентралізації. На першому етапі, який почався на початку 1990-х, основна увага була зосереджена на демократизації і «зміні існуючого статус-кво»: передачі органам місцевого самоврядування ряду функцій, регуляторній та інституційній реформах. На наступному етапі головним завданням стало забезпечення спроможності місцевих органів виконувати покладені на них функції.

Адміністративна реформа в Угорщині підпорядковувалася досягненню стратегічної мети — набуттю членства в Європейському Союзі. Загальним завданням перетворень була побудова відкритої й ефективної системи публічного управління, здатної надавати якісні послуги, створення професійної, стабільної й нейтральної державної служби, формування чітких адміністративних процедур, що виконуються згідно з принципом верховенства права. Для вирішення цього завдання адміністративна реформа в Угорщині базувалася на таких основних принципах: наукова обґрунтованість; швидкість та всеохопність перетворень; «точне налагодження» нової адміністративної системи; послідовність та узгодженість².

¹ Колісник, О. Адмінтерреформа – як наслідок і процес: [Польща] [Текст] / О. Колісник // Партнери. – 2006. – № 5. – С. 6.

² Божоки, А. Венгрия: поворот к социал-демократии [Текст] / А. Божоки // Конституц. право: Восточноевроп. обозрение. – 2002. – № 4. – С. 56–61.

Загальними напрямками адміністративної реформи в Угорщині, що неухильно впроваджувалися на основі описаних принципів, стали: оновлення системи органів виконавчої влади; утворення нової системи місцевого самоврядування; зміна адміністративно-територіального устрою; децентралізація владних повноважень і сфери громадських послуг. Початок першого етапу ознаменував парламентський Закон 1990 р. «Про місцеве самоврядування», який заклав правову основу процесу демократизації і політичної реформи.

Нова система місцевої демократії була створена на двох базових принципах. Перший — врахування угорської традиції, яка склалася історично і була зафіксована у відповідних юридичних документах до встановлення у країні радянської влади. Другий принцип — повна відповідність Європейській Хартії про місцеве самоврядування. У конституції і законах про місцеве самоврядування за місцевими громадами, навіть найменшими (понад 54 % із них налічують менше однієї тисячі мешканців), визнається право на самоврядування при вирішенні місцевих проблем (таким чином, кількість місцевих одиниць збільшилася з 1500 до 3146, кожна з яких обирає своїх представників до місцевих законодавчих і виконавчих (мери) органів). У результаті проведення цих реформ територія Угорщини була поділена на регіональному рівні на 19 округів (медє), на місцевому — на міста, селища й громади, і столицю, яка поділена на райони, а органи самоврядування створені на кожному з цих рівнів. Місцеві державні управлінські одиниці, як і інші органи держави, створені на основі даного територіального поділу з урахуванням особливостей поставлених перед ними завдань¹.

Дуже важливим напрямком адміністративної реформи в Угорщині стала децентралізація владних повноважень та сфери громадських послуг, у проведенні якої, на думку західних експертів, досягнуто великих зрушень. До 1989 р. місцеві ради виконували політику уряду держави через обласні та окружні ради, не маючи дійсної влади. У 1989 р. в Угорщині було радикально децентралізовано владні повноваження шляхом створення правової бази місцевої автономії. Місцеві ради набули право самостійного прий-

¹ Цветков, В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти [Текст] / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. — С. 71.

няття рішень щодо місцевих справ у межах їх сфер повноважень і юрисдикції. Лише Конституційний Суд і місцеві суди можуть скасовувати ці рішення, а не уряд або парламент. Останній за поданням уряду може розпустити місцеву раду, тільки якщо вона діє неконституційно.

Першим та рішучим кроком щодо децентралізації сфери громадських послуг став в Угорщині кардинальний перерозподіл завдань щодо надання громадських послуг між рівнями управління, проведений із прийняттям Закону «Про місцеве самоврядування». Муніципалітетам було повністю передане широке коло завдань щодо надання громадських послуг із відповідними владними повноваженнями та фінансами. Будь-яких стандартів або рівнів якості надання послуг визначено не було, що дало муніципалітетам право визначати їх на власний розсуд. Однак у наступні роки іншими законами певні стандарти і професійні вимоги були введені, щоправда, без відповідного фінансового забезпечення. На практиці муніципалітети намагаються надавати максимум послуг, насамперед щодо освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, застосовуючи вимоги щодо рівнів і стандартів якості надання послуг.

Наступним важливим кроком у реформуванні місцевого самоврядування стало прийняття Закону 1994 р., в якому містилися серйозні поправки до Закону «Про місцеве самоврядування» і були враховані проблеми, які виникли в ході реалізації першого етапу. Суть основних положень закону полягала в такому: система місцевого самоврядування, створена у 1990 р., працювала добре, вдалося створити основні інститути і закласти принципи суспільного управління; необхідно розширити конституційні гарантії для органів місцевого самоврядування та ліквідувати неузгодження і невідповідності в законодавстві; до проведення місцевих виборів слід вдосконалити законодавство, щоб нові посадові особи і новообрані представники могли розпочати свою роботу відповідно до нових положень; необхідно не тільки удосконалювати, а й розвивати систему управління відповідно до політичних, економічних умов і конституційних норм¹.

¹ Темеши, И. Местное самоуправление в Венгрии [Текст] / И. Темеши // Децентрализация: эксперименты и реформы. Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе / под ред. Т. М. Хорвата. – Будапешт : Ин-т открытого о-ва, 2000. – С. 400.

З огляду на провідне значення інституту виконавчої влади щодо керування політичною ситуацією у країні велика увага була сконцентрована на впровадженні якісних змін у системі органів саме цієї ланки влади.

Основні інституційні зміни в системі виконавчої влади були введені з прийняттям у жовтні 1989 р. нової Конституції Республіки Угорщина, згідно з якою уряд Угорщини на чолі з Прем'єр-міністром є вищим органом виконавчої влади, що формується парламентським шляхом. Саме уряд, до складу якого входять, крім Прем'єр-міністра, міністри — керівники міністерств та кілька міністрів «без портфеля», концентрує повноту влади щодо прийняття політичних рішень. З метою підвищення ефективності роботи уряду, координації діяльності всередині системи центральних органів виконавчої влади і забезпечення плідної співпраці з парламентом був створений апарат уряду — Адміністрація Прем'єр-міністра (далі — АПМ), до якої увійшли основні урядові агентства. Роль АПМ стала значною з 1998 р., коли були істотно збільшені її повноваження. У даний час АПМ забезпечує щоденну організаційно-технічну підтримку діяльності уряду, підготовку й узгодження рішень, координує діяльність уряду з міністерствами та його співпрацю з парламентом, має значні повноваження з контролю за державними резервами і авуарами. В АПМ працюють вісім політичних державних секретарів, які керують загальними напрямками її діяльності, а також спеціально уповноважені уряду, які відповідають за окремі важливі напрями¹.

Іншим важливим кроком у забезпеченні чіткості, узгодженості й прозорості діяльності міністерств стало прийняття у 1998 р. Закону про правовий статус і обов'язки членів уряду та державних секретарів. Органи із загальнодержавною компетенцією, що можуть створюватися парламентом або урядом, призначені для виконання певних завдань у конкретних галузях діяльності. Через їх існування реалізується принцип децентралізації в системі центральних органів виконавчої влади (далі — ЦОВВ), оскільки вони не підпорядковуються міністерствам, а безпосередньо відповідальні перед урядом або парламентом. Структура органів із загально-

¹ Regular reports from the European Commission on Hungary's progress towards accession, 1998–2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/#Overview> of key documents related to enlargement. – Заголовок з екрана.

державною компетенцією не задана жорсткою законом, тому уряд може створювати їх під спеціальні завдання, що особливо актуально у зв'язку із вступом Угорщини до ЄС.

У процесі реформування системи ЦОВВ в угорських міністерствах здійснено розподіл між політичними особами і професійними службовцями. Чітко вираженими політичними особами є міністр і політичний державний секретар, функції, права й обов'язки яких регулюються спеціальним законом. Міністр визначає галузеву політику відповідно до політичної програми уряду та відповідає перед урядом за діяльність міністерства. На відміну від політичних осіб, адміністративний державний секретар є професійним державним службовцем, який призначається на невизначений термін і є головою апарату міністерства. Він має три — п'ять заступників, призначених міністром, кожен із яких безпосередньо відповідає за управління департаментами міністерства, документообіг та супровід політичних рішень уряду.

Після проведення інституційних реформ уряд стикнувся з проблемою низької ефективності нової системи державного управління, для вирішення якої в 1996 р. було започатковано етап функціональних реформ і «точного налагодження» управлінських механізмів і процедур з метою виконання умов і завдань вступу до ЄС. Насамперед, протягом 1996–1998 рр. законодавчо посилено управлінські повноваження уряду в системі ЦОВВ, особливо щодо контролю, оскільки ця його функція виявилася критично ослабленою. Було також покращено інтеграцію і координацію, розпочато перерозподіл функцій та відповідних повноважень у системі органів виконавчої влади, що супроводжувався організаційним скороченням, з метою зменшення цих функцій на користь органів місцевого самоврядування та недержавного сектору. У 1998 р. прийняттям спеціальної урядової резолюції було проведено реформування механізму підготовки, прийняття й контролю реалізації політичних рішень з метою посилення ролі уряду і АПМ у політичному управлінні та підвищення їх здатності координувати підготовку до вступу Угорщини в ЄС¹.

У межах проведених змін для підготовки проектів політичних рішень у міністерствах створено підрозділи стратегічного плану-

¹ Gajduscek, G. Hungary: overview, World Bank, 2002 [Електронний ресурс] / G. Gajduscek, J.-J. Dethier. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsHungary.pdf>. – Заголовок з екрана.

вання, які, щоправда, переважно складаються з юристів, тому підготовлені міністерствами проекти часто є високоякісними в юридичному плані, проте недостатньо узгоджуються з вимогами практики. Передбачено також процедури узгодження проектів політичних рішень, що координуються спеціальними суб'єктами управління у складі АПМ, насамперед Департаментом розвитку державного управління і розробки регіональної політики, та процедури обговорення і впливу на ці проекти з боку недержавного сектору.

Із 2001 р. розпочато новий етап організаційного скорочення, перегляду завдань і сфер компетенції ЦОВВ, за якими планується залишити лише функції формування галузевої стратегії, регулювання, аналізу і контролю. Протягом 2001–2002 рр. було проведено удосконалення методологічних засобів державного управління, зокрема впровадження аналізу «вигоди-втрати», у тому числі в неекономічних галузях, створення нової системи моніторингу діяльності ЦОВВ, адаптація «Загальної системи оцінки», що застосовується в ЄС. Проектом останнього плану заходів із реформування державного управління передбачається також поступове перетворення другого рівня державного управління відповідно до системи планово-статистичних макрорегіонів Угорщини з передачею на цей рівень завдань та повноважень органів державного управління округів і ліквідацією останніх¹.

У цілому можна констатувати як один з основних результатів реформ в Угорщині значне зменшення владних повноважень ЦОВВ та відповідне посилення регіонального рівня управління й системи місцевого самоврядування.

Законодавство Угорщини про державну службу стало ключовим елементом у ході реформи державного управління. Відповідний закон було прийнято ще 1992 р., згідно з яким у країні створювалася державна служба, в основу якої покладено критерій професійності, а не партійної належності, як це було раніше. У законі також проводилося чітке розмежування функцій і ролей між політиками і управлінцями, що гарантує політичну нейтральність штату і водночас захищає професіоналів від політичного тиску

¹ Regular reports from the European Commission on Hungary's progress towards accession, 1998–2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/#Overview> of key documents related to enlargement. – Заголовок з екрана.

і впливу. Окрім державних службовців, визначено коло обов'язків працівників бюджетної сфери (управлінців у деяких інституціях, закріплених за місцевою владою, таких як школи, лікарні соціальні установи). Закон гарантував їм безпеку і встановлював механізм відповідальності з метою підвищення ефективності надання громадських послуг¹.

Проте закон виявився неадекватним вимогам часу, і в червні 2001 р. був прийнятий новий Закон про державних службовців, який мав за мету підвищення ефективності діяльності уряду, вдосконалення навичок стратегічного планування персоналу і його підготовку до членства країни в ЄС. Уже навесні 2002 р. відбувся перший набір чиновників за новою схемою, виписаною в законі. Учасників відбирали на основі простої аплікаційної форми, а мінімальними вимогами були вища освіта, статус державного службовця і декларація про доходи, причому результати професійної діяльності до уваги не бралися. Попередній відбір здійснювала комісія з трьох експертів, а остаточне рішення приймав прем'єр-міністр. Чиновника, прийнятого на службу, можна звільнити лише за виняткових обставин, він отримує відносно високу зарплату. Підвищена увага до професіоналізму державних службовців на усіх рівнях приділена і в урядовій програмі 1998 р. Уряд визнав необхідність систематичного підвищення кваліфікації кадрів з огляду на інтеграцію з Європейським Союзом, підвищення якості послуг, що ним надаються, на середньостроковий період. Програма передбачала створення системи підготовки і перепідготовки кадрів у 1999–2002 рр. і містила перелік заходів щодо навчання державних службовців. У результаті в рамках державного управління вперше була створена система подальшої підготовки кадрів. Середньостроковою метою освітніх планів уряду стало визначення загальних принципів і завдань подальшого навчання, урядових вимог щодо підготовки управлінців. Усе це робилося для того, щоб «поставити на службу народу державних службовців, здатних вирішувати справи громадян і виконувати інші покладені на них завдання на всіх рівнях ефективно, успішно, професійно й етично»².

¹ Цветков, В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти [Текст] / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – С. 100.

² Там само. – С. 101.

У результаті проведених реформ державне управління Угорщини складається з двох основних структур: бюрократичної і демократичної. Перша включає центральні урядові органи та їх представників на місцевому і регіональному рівнях (принцип децентрації), які підпорядковані державній адміністрації. Друга структура — система органів місцевого самоврядування, створена на принципах децентралізації і автономності. Обидві структури відповідають за виконання обов'язків державного управління, що приводить до суперництва між ними: «Функції державного управління розподілені між цими двома структурами, створюючи конкуренцію органів при виконанні покладених на них обов'язків на місцевому рівні. У цьому полягає суть конфлікту інтересів між місцевими органами самоврядування і територіальними органами державної адміністрації»¹.

Велика увага в Угорщині приділяється розвитку інформаційних технологій у системі державного управління. Так, у 1999 р. розпочато розробку електронної системи документообігу, а в 2001 р. — проект створення банку даних із державного управління та системи накопичення й обробки територіальної інформації. Питаннями особливого значення є впровадження електронного уряду і електронної системи місцевого самоврядування згідно зі стандартами ЄС. Для координації відповідних розробок у 2000 р. уряд увів в АПМ посаду Спеціально уповноваженого з інформаційних технологій².

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що Угорщина найбільш рішуче й послідовно серед країн ЦСЄ здійснювала реформування адміністративної системи з метою досягнення її спроможності забезпечити весь комплекс необхідних суспільних перетворень. Основними принципами реформ в Угорщині стали: наукова обґрунтованість, швидкість та всеохопність перетворень, налагодження нової адміністративної системи, послідовність та узгодженість. Відповідно до цих принципів реформи були ґрунтовно підготовлені протягом другої половини 1980-х рр. Це дозволило практично за три роки здійснити основні інституційні зміни в системі виконавчої влади на центральному рівні, провести децен-

¹ Szegvari, P. Methods and Techniques of Managing Reforms in Hungary [Текст] / P. Szegvari // *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Eastern Europe*, Peteri, 2002. — P. 155.

² Gajduscek, G. Hungary: overview, World Bank, 2002 [Електронний ресурс] / G. Gajduscek, J.-J. Dethier. — Режим доступу: <http://www.Worldbank.org/publicsector/civilservice/rsHungary.pdf>. — Заголовок з екрана.

тралізацію владних повноважень і сфери надання громадських послуг, реформувати систему місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний устрій. Можливо, саме завдяки цьому Угорщина перебувала у фокусі особливої уваги та фінансової підтримки ЄС, що дало змогу згодом налагоджувати створену адміністративну систему за допомогою поступових виражених змін на основі ретельного аналізу наслідків попередніх реформ.

Особливістю Угорщини став стабільний та дієвий механізм управління адміністративною реформою, який не зазнавав серйозних впливів із боку політичного процесу та дозволив узгоджено й послідовно здійснювати формування нової адміністративної системи. У цілому на сьогодні можна констатувати, що процеси адміністративного реформування в Угорщині виявилися найбільш ефективними серед країн ЦСЄ з погляду вимог євроінтеграції. Основними результатами проведених перетворень стали значне зменшення владних повноважень держави з відповідним посиленням регіонального рівня управління й системи місцевого самоврядування, організаційне скорочення системи ЦОВВ, переміщення сфери надання громадських послуг на місцевий рівень, а також поступове приведення елементів адміністративної системи до уніфікованих стандартів ЄС.

3.2. Досвід провідних країн світу у впровадженні інноваційних технологій для оптимізації функціонування органів державної влади

В умовах становлення глобального інформаційного суспільства підвищення ефективності функціонування органів державної влади неможливе без впровадження інноваційних технологій, які оптимізують інформаційну взаємодію всіх галузей влади як між собою, так і з суспільством у цілому. Для вирішення цього завдання чимало країн світу за останнє десятиліття розробили міжнародні й національні програми адаптації органів державної влади до умов інформаційного суспільства. Наприклад, на Всесвітньому саміті, присвяченому питанням інформаційного суспільства (2003 р.), лідери більшості світових країн підписали стратегічні документи («Декларацію принципів» та «План дій»), в яких визначили основні напрями розвитку інформаційного суспільства

на всіх рівнях, а також визнали необхідність розвитку та реалізації національних стратегій впровадження інформаційних технологій у сферу державного керування¹.

За даними ООН, з метою реалізації цих стратегічних завдань 190 країн світу вже вжили серйозних заходів для впровадження інноваційних технологій з метою оптимізації функціонування органів державної влади. А найрозвинутіші країни світу планують завершити реалізацію національних програм впровадження інноваційних технологій у сферу державного керування — під умовною назвою «електронний уряд» — до 2010 р.

Починаючи з 1998 р. до процесу створення електронного уряду залучилася й Україна. Важливим кроком у цьому напрямі стала розробка програми «Електронна Україна», прийнята в 2002 р. Державним комітетом зв'язку та інформатизації. На сьогодні в Україні вже прийнято близько п'ятдесяти законодавчо-нормативних актів, починаючи із законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів, правових актів міністерств і відомств, у яких тією чи іншою мірою розглядаються питання, пов'язані зі створенням і функціонуванням «електронного уряду»². Основною метою даних законів, наказів та інших правових актів є створення в Україні «електронної держави» як єдиної корпорації, зусилля якої мають бути спрямовані на досягнення балансу інтересів держави, суспільства й бізнесу.

Однак успішна реалізація цього складного завдання припускає використання не лише внутрішніх резервів і зусиль України, а й вивчення досвіду провідних країн світу із впровадження інформаційних технологій у сферу державного керування та використання його кращих елементів з урахуванням специфіки та умов нашої країни.

Ця проблематика вже стала предметом дослідження в ряді праць, авторами яких є: І. Агармизян, Р. Базаров, О. Баранов, П. Беспалов, М. Вершинін, С. Дубова, В. Дрожжинов, І. Георгієв, О. Григір, А. Данилин, В. Зякун, І. Клименко, В. Коляденко, В. Лисицький, Г. Литвинов, В. Масарік, О. Миланко, В. Ніколайчук, В. Сіряченко, В. Ревенко, О. Семенов, Е. Талапіна, О. Титаренко,

¹ Див.: Всемирный Саммит по информационному обществу [Текст] / сост.: Е. И. Кузьмин, В. Р. Фирсов. – СПб. : Рос. нац. б-ка, 2004. – С. 4–5.

² Масарік, В. Застосування новітніх технологій у місцевих органах влади [Текст] / В. Масарік // Аспекти самоврядування. – 2006. – № 5 (37). – С. 54.

С. Чукут, А. Штрик та ін.¹ Важливе значення для аналізу політики провідних країн із впровадження інноваційних технологій у сферу державного керування мають документи міжнародних організацій (ООН, ЮНЕСКО та ін.), а також інформаційні матеріали різноманітних інтернет-сайтів, серед яких необхідно виділити сайт Інституту інформаційного суспільства та сайт «Електронна Україна»².

У цьому підрозділі ставиться завдання узагальнення наявних поглядів на сутність «електронного уряду», принципів та етапів його створення, а також досвіду деяких провідних країн світу з використання інноваційних технологій для підвищення ефективності державного керування.

Насамперед необхідно визначитися із самим терміном «електронний уряд», поряд з яким як тотожні використовуються також терміни «електронне керування», «електронна держава» та ін. У сучасній літературі існує досить багато визначень терміна «електронний уряд». Однак всі їх можна з певною часткою умовності звести до двох основних підходів. У першому з них увага фіксується передусім на «новій моделі державного управління». Представники ж другого підходу «електронний уряд» розглядають насамперед як «суму інноваційних технологій».

Наприклад, російський дослідник М. Вершинін, представник першого підходу, визначає електронний уряд як систему інтерактивної взаємодії держави й громадянина за допомоги Інтернету, як нову модель державного управління, що перебудовує традиційні відносини громадян і владних структур³. Інша позиція подана в роботах А. Кошкіна, який під електронним урядом розуміє мережну інформаційно-комунікативну інфраструктуру, що підтримує процес виконання федеральними органами виконавчої влади своїх функцій у суспільстві⁴. Продуктивну спробу об'єднання названих підходів здійснено українською дослідницею С. Чукут, яка розглядає електронний уряд не просто як систему надання держа-

¹ Праці вказаних науковців наведено у списку літератури до цієї монографії.

² Програма «Електронна Україна» [Електронний ресурс] (проект). – Режим доступу: http://www.stc.gov.ua/_info. – Заголовок з екрана.

³ Вершинин, М. С. Электронное правительство в XXI веке [Электронный ресурс] / М. С. Вершинин. – Режим доступа: <http://www.pr-news.spb.ru/publicat/>. – Загл. с экрана.

⁴ Кошкин, А. Н. Проект «электронного правительства»: мировой опыт и российские перспективы [Электронный ресурс] / А. Н. Кошкин. – Режим доступа: <http://www.government.ru/pub/>. – Загл. с экрана.

вою та її органами послуг (у тому числі інформаційних) громадянам на основі їхньої активної взаємодії за допомогою нових інформаційних і комунікативних технологій, а й насамперед як модернізацію самого процесу державного управління відповідно до нових умов суспільного розвитку¹.

Даного підходу до визначення сутності електронного уряду дотримується й виконавчий директор американської неурядової організації «Центр демократії й технологій» (CDT) Дж. Демпси. «Електронний уряд, — на його думку, — являє собою використання інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) для перетворення уряду з метою зробити його більш доступним для громадян, більш ефективним і більш підзвітним. При цьому основний принцип електронного уряду полягає в тому, що він має бути доступним кожному суб'єктові суспільства в будь-який момент часу та з будь-якого місця дислокації»². Більш того, останнім часом електронний уряд дедалі частіше розглядається як реальний шлях розвитку демократичних принципів у суспільстві, що відбилося в появі терміна «електронна демократія».

Такий підхід до розуміння суті електронного уряду ґрунтується на багатому досвіді людської історії, який свідчить, що становлення і зміцнення демократії можливі лише за певних політичних умов. Донедавна були відомі тільки два шляхи створення таких умов: внутрішні революційні зміни та зовнішні силові впливи. Інформаційна революція, що відбувається зараз у світі, відкрила третій альтернативний шлях. Він полягає в добровільному перерозподілі владних повноважень і низки управлінських функцій від державних органів на користь суспільства, представленого громадянами, різними співтовариствами, асоціаціями, приватним сектором, бізнесом і безліччю інших структур, що входять у поняття «суспільство» та «громадськість»³. Цей третій шлях став можливим завдяки активному поширенню інформаційних технологій,

¹ Чукот, С. Сутність електронного уряду та принципи його організації [Текст] / С. Чукот // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2003. – № 2. – С. 430.

² Демпси, Дж. Как электронное правительство взаимодействует с гражданами [Электронный ресурс] / Дж. Демпси. – Режим доступа: www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/russian/Final1.pdf. – Загл. с экрана.

³ Information technology research and development: information technology for 21st century [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/WH/New/html/20000121-2.htm/>. – Заголовок з екрана.

передусім Інтернету, що надало урядам всіх рівнів широких можливостей для переходу на нові форми управління та нові принципи взаємодії зі своїми громадянами.

Однак вивчення досвіду впровадження інноваційних технологій у сферу державного управління в деяких країнах показує, що на практиці дії керівництва зі створення електронного уряду часто закінчуються тільки заявами про наміри, прийняттям декларацій, а необхідність вирішення найскладніших соціальних, фінансових, адміністративних і правових проблем, що виникають при впровадженні нових організаційно-управлінських моделей, не враховується. Слід також урахувувати, що створення електронного уряду може й повинне здійснюватися різними способами залежно від конкретно існуючих у кожній країні умов. Однак незалежно від таких умов при формуванні концепції і стратегії електронного уряду мають обов'язково враховуватися інтереси всіх взаємодіючих сторін, тобто всіх громадян та органів влади всіх рівнів, починаючи з центрального уряду й до органів місцевого самоврядування.

Відповідно вирішення всіх існуючих проблем щодо створення електронного уряду має ґрунтуватися на принципі: участь всіх громадян у взаємодії з електронним урядом та в його діяльності мають розглядатися як ключова мета будь-якого національного уряду.

Створення електронного уряду також передбачає стратегічне планування, політичну волю й забезпечення стійкого потоку фінансових ресурсів з боку керівництва конкретної країни. Якщо обмежитися лише впровадженням інноваційних технологій, то навряд чи лише у такий спосіб можна підвищити ефективність державного управління й рівень участі громадян у державному житті. У державах, де відкидається сервісна модель взаємодії з громадянами, технологічні інновації не здатні змінити менталітет бюрократів, які не розглядають громадянина як споживача послуг уряду або як учасника процесу прийняття політичних рішень.

Проте організаційні складності й серйозні фінансові вкладання у створення електронного уряду не повинні стати причиною відмови від планів із впровадження інноваційних технологій у сферу державного управління. Проведені дослідження доводять, що впровадження інноваційних технологій і створення електронних урядів у провідних країнах світу є потужним чинником трансформації всіх сфер суспільного життя. При цьому в кожній зі сфер

суспільства існують власні стимули й фактори, що сприяють формуванню електронного уряду¹.

Що ж може дати електронний уряд громадянам, громадськості? Громадяни легше впливатимуть на уряд, з'явиться відчуття причетності до політичних і соціальних процесів, що відбуваються у країні. Державні проекти, прийняті урядом, дедалі більше ґрунтуватимуться на пріоритетах, обумовлених громадянами, а не винятково урядом. Підвищиться якість послуг, що їх надають громадянам урядові організації. Громадяни отримають комплексні послуги, тому що різні урядові організації почнуть ефективніше взаємодіяти між собою. Значно підвищиться рівень інформування населення, яке одержить доступ до інформації про прийняті закони, правила, політику та надавані державою послуги. Таким чином, життя громадян стане більше комфортним, тому що спростяться процеси їхньої взаємодії з урядовою системою.

Інформування та згода суб'єктів суспільства із найважливіших питань дозволять звести до мінімуму політичні тертя та прискорить здійснення проектів. Процес розгляду скарг стане швидшим і справедливим. Більша прозорість у процесі прийняття рішень дозволить підвищити ступінь суспільного контролю за роботою уряду та знизити рівень корупції. У громадян, які мешкають і працюють за кордоном, з'явиться можливість брати участь у виборах та інших важливих справах своєї країни.

Які позитивні результати електронний уряд дозволить одержати державним органам? Це насамперед швидкий доступ до достовірної інформації для прийняття рішень, поліпшення взаємодії між урядовими установами, всіма галузями державної влади, підвищення ефективності обміну інформацією, інтегрування послуг і зниження витрат, а також економічно ефективний інструмент зв'язку з місцевими органами влади і некомерційних організацій.

Що дає безпосередньо електронний уряд бізнесу? Спроститься й прискориться процес отримання або пролонгації різних ліцензій, дозволів, з'являться нові можливості для розвитку бізнесу. Умови участі в тендерах, що їх оголошують державні установи, стануть рівними для всіх. Прискориться процес оформлення митних декларацій і відповідно процес проходження вантажів через

¹ Электронное правительство информационного общества [Электронный ресурс] // PC Week / Russian Edition. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/year2000/n15/cp1251/strategy/index.htm>. – Загл. с экрана.

митні пункти. Істотно полегшиться складання податкової звітності. З'явиться можливість гарантовано й вчасно одержувати інформацію про зміни вимог до звітності. Отже, у найзагальнішому вигляді вигоди від використання «електронного уряду» можна сформулювати так: громадяни і бізнес одержують вільний доступ до урядової інформації та послуг. Громадянам надається більше можливостей участі в демократичних процесах і багато іншого¹.

Результати проведених досліджень підтверджують, що впровадження електронного уряду може дійсно поліпшити результативність роботи державних органів. Про неефективність їх функціонування при традиційній моделі свідчать, наприклад, цифри, наведені на останньому форумі The Microsoft Government Leaders Forum². Виявляється, на бюрократичну тяганину в Європі витрачається щорічно приблизно 484 млрд доларів, а в США — майже 843 млрд доларів. Якби уряди європейських країн могли заощадити хоча б 15 % від цих витрат, це дорівнювало б половині бюджету охорони здоров'я ЄС. У нещодавно прийнятому Європейською комісією плані розвитку європейських електронних урядів до 2010 р. (European Commissions e Government Action Plan) відзначається, що ініціативи e Government у Європі вже привели до істотної економії часу та коштів у деяких державах — членах ЄС. При цьому передусім мається на увазі економія від електронних державних закупівель, а як приклад наводиться Італія, де перехід на технологію e Procurement привів до щорічної економії в 3,2 млрд євро, а також Португалія, в якій щорічно за допомоги електронних держзакупівель заощаджується майже 30 % коштів від витраченого раніше.

Згідно з прогнозами, повний перехід на електронні держзакупівлі в усіх країнах ЄС допоможе скоротити державні витрати на 80 млрд євро на рік. Усе це може бути досягнуте за певних умов, найбільш значущими з яких є: реорганізація внутрішніх структур і процесів у держустановах за допомогою автоматизації процесів і з урахуванням принципів підзвітності, прозорості й оперативності. Автоматизація забезпечить можливість миттєвого доступу до потрібних документів, підзвітність підвищить відповідальність

¹ Гейвандов, А. Электронное правительство: развитие системы услуг для населения [Электронный ресурс] / А. Гейвандов // Форум. – Режим доступа: <http://www.sagateway.org/ru/forum/23/>. – Загл. с экрана.

² Див.: Шляхтина, С. Электронное правительство в цифрах и фактах [Электронный ресурс] / С. Шляхтина. – Режим доступа: <http://www.compress.ru/article.aspx?id=17274&iid=799>. – Загл. с экрана.

сторін, прозорість поліпшить суспільний контроль за роботою уряду та знизить рівень корупції, а оперативність відновлення інформації дозволить надавати за запитами громадян достовірні (а не застарілі) дані.

Упровадження інноваційних технологій у сферу управління також дозволить забезпечити громадянам безпечний доступ до різних послуг (розгортання систем посвідчення особи, підтримка політики безпеки), без чого розвиток онлайн-сервісів приречений на провал; використання широкого спектра каналів для ефективного надання послуг, причому інноваційні канали (комп'ютер, мобільний телефон, цифровий телевізор тощо) повинні не виключати, а доповнювати традиційні, тому що не всі категорії населення (наприклад, люди похилого віку) мають можливість чи бажання перейти на нові способи одержання послуг.

Важливим елементом впровадження електронного уряду також є: стандартизація послуг на підставі міжнародних зразків і підтримки багатомовності, оскільки послуги в об'єднаній Європі мають бути доступні для всіх громадян незалежно від їхньої національної належності, мови спілкування, місця проживання; забезпечення принципу зручності для громадян та їхньої підтримки, тому що одержання послуг має бути розраховане на всі категорії населення (незалежно від рівня освіти, навичок, фізичних здатностей тощо), при цьому громадяни повинні мати можливість у будь-який момент проконсультуватися щодо одержання послуги.

Одним із найважливіших питань переходу на інноваційні технології в державному управлінні є проблема етапів впровадження електронного уряду. Згідно з дослідженнями University Taubman Center for Public Policy¹, процес переходу від традиційного державного управління до електронного уряду припускає послідовне проходження п'яти основних етапів.

Перший етап — інформаційний (Information). На цьому етапі забезпечуються 20-відсоткова урядова веб-присутність і створення регулярно обновлюваних урядових веб-сайтів із публікацією на них основної урядової інформації (нормативних актів, розпоряджень, постанов тощо), посилань на міністерства й державні департаменти (освіти, охорони здоров'я, фінансів тощо).

¹ Шляхтина, С. Электронное правительство в цифрах и фактах [Электронный ресурс] / С. Шляхтина. – Режим доступа: <http://www.compress.ru/article.aspx?id=17274&iid=799>. – Загл. с экрана.

Другий етап — інтерактивний однобічний (One way interaction). Він припускає вже 40-відсоткову веб-присутність уряду і має за мету забезпечити пасивну взаємодію між громадянами та урядом. У процесі його впровадження забезпечується доступ в електронній формі до різних формулярів документів, які потрібні громадянам і бізнесу для взаємодії з державою. Необхідний формуляр документа можна роздрукувати, але відправляти його прийдеться традиційно, а не через Інтернет. Або, наприклад, пошук вакансій у державних організаціях на основі заданих користувачами критеріїв.

Третій етап впровадження електронного уряду має назву інтерактивного двостороннього (Two way interaction). Його проходження означає вже 60-відсоткову урядову веб-присутність, яка реалізується в інтерактивній двосторонній взаємодії уряду й громадян шляхом передачі й приймання інформації в комп'ютерній мережі. На цій стадії онлайн-сервіси уряду набувають інтерактивності і в громадян виникає можливість запитувати й одержувати інформацію з тих або інших питань і проблем, звертатися до державних чиновників електронною поштою, брати участь в онлайн-дискусіях або залишати свої коментарі на дошках повідомлень тощо.

Четвертий етап переходу від традиційного уряду до електронного одержав назву трансакційного етапу (Transaction). У результаті його реалізації передбачається вже 80-відсоткова веб-присутність уряду, а основним завданням є забезпечення трансакційної взаємодії уряду й громадян, завдяки чому можливе надання послуг, здійснених в он-лайн на всіх стадіях. Прикладом таких послуг може служити подача заявок в електронній формі на одержання ліцензій на введення професійної діяльності, подача податкових декларацій, заяв на обмін документів тощо. На даному етапі однією з серйозних проблем стає забезпечення безпеки роботи, тобто недопущення витоку конфіденційної інформації.

Останній, п'ятий, етап впровадження електронного уряду — проактивний (Targetisation), що означає 100-відсоткову веб-присутність уряду й припускає, що уряд не тільки надає громадянам і комерційним структурам сервісні послуги, а й залучає громадян до прийняття рішень і двостороннього діалогу на базі інтерактивних сервісів.

У розвинених країнах світу, де активно здійснюється реалізація національних програм із впровадження інноваційних технологій

у сферу державного керування, значна увага приділяється процесу організації типів архітектури, стандартів і політики, що проводиться ними у сфері інформаційних технологій. Насамперед створення електронного керівництва в конкретній країні припускає розробку політичної стратегії, що передбачає прийняття відповідного законодавства й створення регулюючих структур, необхідних для формування цифрової економіки, електронного уряду й інформаційного суспільства. При цьому в рамках електронного управління виділяють три основних елементи:

- 1) розвиток і впровадження інформаційних технологій, необхідних для забезпечення безперервного функціонування уряду;
- 2) глобальне управління, що охоплює діяльність різних департаментів і міністерств, забезпечуючи їхню уніфіковану інформаційну архітектуру;
- 3) реалізація скерованої політики і регулювання в масштабах всієї країни¹.

Коли ці три елементи будуть повністю розроблені й реалізовані в рамках єдиної архітектури (яка має назву кооперативна архітектура), можна говорити про єдине та уніфіковане електронне управління. Однак, відповідно до результатів дослідження, навіть у країнах ЄС до 2003 р. не більше 10 % міністерств і відомств, задіяних в урядових проектах або структурах, успішно переборюють всі культурні, фінансові й політичні проблеми, пов'язані з такою трансформацією.

Необхідність переходу до кооперативної архітектури в першу чергу пов'язана з розмаїттям структур даних, типів комп'ютерів, видів додатків і різновидів мереж.

Першим кроком на шляху створення кооперативної архітектури є визначення загальних послуг, які різні відомства й департаменти надаватимуть громадянам та юридичним особам. Прикладами можуть служити забезпечення безпеки, трансграничні комунікації, платіжні системи тощо. При цьому, зокрема, на основі використання стандартів Інтернету створюються умови для організації єдиного порталу, в якому можуть бути інтегровані різні види урядових послуг. Крім того, виникають необхідні умови для того, щоб всі групи даних надавати у вигляді метаданих з перспективою використання загальних словників, що дозволить істотно

¹ Дрожжинов, В. Концептуальные основы строительства электронного правительства [Текст] / В. Дрожжинов, А. Штрик // PCWeek. – 2002. – 4 июня (№ 20).

полегшити спільне використання даних різними категоріями громадян і юридичних осіб.

Електронні уряди повинні забезпечити реальну підтримку й визначити основні категорії цих послуг. Для вирішення зазначеного завдання необхідні інтеграція та уніфікація всієї наявної в базах даних інформації, що становить спільний інтерес.

У кооперативній архітектурі виділяють, як правило, три основних рівні:

- 1) персональний (або користувальницький) рівень;
- 2) рівень процесів;
- 3) рівень даних¹.

Персональний рівень охоплює різні канали доставки даних на уніфікований інтерфейс користувачів, урядовий портал і сайти окремих міністерств, департаментів і відомств. На наступному рівні, рівні процесів, передбачається впровадження технологій, які надають різні види послуг населенню. Наприклад, оплата платежів, забезпечення безпеки, передача різних даних. Нарешті, третій рівень відбиває структуру даних і їх надання у вигляді метаданих, що включає джерела даних, типи даних й їхні формати.

Використання технологій «електронного уряду» висуває нові вимоги також до інформаційної підготовки державних службовців. До них насамперед належать такі якості, як вміння аналізувати й зберігати інформацію, здійснювати її первинну та вторинну переробку, приймати й передавати інформацію з різних каналів, оцінювати її корисність тощо. Професійне навчання інформаційним технологіям також передбачає: використання ключових понять, розуміння сутності інформаційних процесів і технологій, засвоєння прийомів застосування інформаційних технологій у комп'ютерних видах діяльності, наявність стійких навичок роботи з автоматизованими системами інформації, володіння методами навчання застосування інформаційних технологій².

Стратегії будівництва електронного уряду в окремих регіонах відрізняються залежно від того, чи орієнтовані вони на внутрішню або на зовнішню модель діяльності. Стратегія визначається вищим політичним керівництвом країни та реалізується на рівнях мініс-

¹ Дрожжинов, В. Концептуальные основы строительства электронного правительства [Текст] / В. Дрожжинов, А. Штрик // PCWeek. – 2002. – 4 июня (№ 20).

² Беспалов, П. Электронное правительство и компетентность госслужащих [Текст] / П. Беспалов // Гос. служба. – 2002. – № 5. – С. 139–146.

терств і департаментів. На сьогодні сформувалося чотири основні моделі електронного уряду, кожна з яких відіграє різну роль та в різному ступені наближається до повної реалізації електронного уряду:

1) модель «кібернетичний офіс» (Cyber Office) — початкова стадія трансформації державних структур на електронний уряд, при якому електронне управління фокусується переважно на наданні громадянам електронних послуг. Характеризується орієнтацією на внутрішню діяльність і відбиває найнижчий рівень розвитку. На сьогодні таку модель сформовано в Італії, Німеччині, Японії;

2) модель електронного уряду «бюрократична структура» забезпечує інтеграцію між різними міністерствами за допомогою онлайн-технологій. Ця модель, як і попередня, характеризується орієнтацією уряду на внутрішню діяльність, але, на відміну від неї, відбиває більш високий рівень розвитку інформаційних технологій та ініціюється зверху. Її характерною рисою є поява проблем збереження конфіденційності переданої інформації й забезпечення безпеки онлайн-каналів;

3) модель електронного уряду під назвою «сервісне агентство» (Agency on Demand) дозволяє надати громадянам додаткові переваги і нові можливості. Ця модель орієнтується на зовнішню діяльність уряду, однак характеризується відносно низьким рівнем розвитку електронного управління. Вона має ряд недоліків, пов'язаних перш за все із наданням можливостей всім категоріям громадян країни та якістю послуг, які надаються, споживачам. Сьогодні така модель характерна для Голландії й США;

4) остання модель зветься «повністю електронний уряд». Експерти вважають, що період її створення триватиме від двох до п'яти років. При цьому повна трансформація потребуватиме постійних зусиль із розвитку електронного управління для того, щоб забезпечити інтеграцію стратегічних планів з формування електронного уряду одночасно з переходом до цифрового суспільства. Прагнення до найвищого рівня розвитку електронного уряду в цей час характерне для таких країн, як Велика Британія, Австрія та Сінгапур¹.

Ефективність стратегії конкретної держави зі створення «електронного уряду» визначається досягненням балансу між надаваним сервісом, який надається громадянам, та економічними факторами,

¹ Приоритеты европейских государств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/index_en.htm. – Загл. с экрана.

зокрема наявними ефективністю і корисністю діяльності й одержуваною політичною віддачею. Досягнення найвищого рівня балансу, коли політична віддача забезпечує стабільність і повний консенсус у суспільстві, коли ефективність діяльності приносить максимум додаткових вигод, а надавані послуги супроводжуються високим рівнем обслуговування, характеризує стратегію електронного уряду як найбільш успішну й раціональну. Серед основних дій, що дозволяють реалізувати таку успішну стратегію, важливе місце займають такі заходи, як аналіз наявного досвіду й допущених помилок; використання пілотних стратегій та експерименти з новими фінансовими або кадровими моделями; залучення фахівців з інформаційних технологій (ІТ) до прийняття політичних рішень; прийняття в усіх сферах чітких програм із прозорими прогнозованими цілями та ін.

Виходячи з цього досвіду, важливо, щоб держава змогла вчасно перебудувати характер і способи управління, модернізувати їх для того, щоб уникнути серйозних соціально-економічних потрясінь. Від держави потребуватимуться програми для визначення шляхів переходу на новий етап. Саме такий перехід демонструють країни зі сформованими демократичними традиціями. Разом з тим закордонна практика показує схожий характер перших кроків і проблем, що виникають на цьому шляху.

Для того щоб нові комунікативні зв'язки розвивалися, необхідно провести значну роботу зі створення реальної електронної документації, надання документообігу в електронній формі юридично значущого характеру. Зміст законів у цій сфері зводиться до визнання юридичної чинності електронних документів, електронного підпису, а також створення електронної форми документів окремих державних органів, насамперед виконавчих і судових.

Складність даного процесу демонструє практика США. Відповідно до Закону США про ліквідацію паперового документообігу в державних органах від 1998 р.¹, федеральні органи виконавчої влади повинні по можливості перейти на електронний документообіг і забезпечити доступ громадян до електронних документів. На основі цього закону розроблено правила, що допомагають державним органам США перебудувати свою роботу. У цьому їм та-

¹ Нынешнее поколение европейцев будет жить в информационном обществе [Электронный ресурс] // PC Week / Russian Edition. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/year2000/n13/cp1251/strategy/chapter.htm>. – Загл. с экрана.

кож сприяє Міністерство юстиції. Державні органи повинні проаналізувати документацію з позиції вимог, що висувуються до них законодавством, вирішити питання про можливість заміни паперових документів електронними. У ряді випадків допускається існування окремих документів лише на паперових носіях. Державні органи мають також вирішити питання про реєстрацію та зберігання електронних документів. У зв'язку з цим серйозна перебудова передбачається і в роботі державних архівів.

Існують свої особливості створення системи обміну інформацією в країнах із федеративним устроєм, оскільки потрібне створення відповідних інфраструктур на федеральному рівні, рівні суб'єктів федерації та на рівні місцевого самоврядування, тому що інформаційні технології припускають певний рівень стандартизації. Однак створення єдиних правових стандартів усередині держави залежить від характеру федеративного устрою держави. Наприклад, у США суб'єкти федерації мають самостійні правові системи, законодавчі, виконавчі й судові органи. У цій країні суб'єкти федерації вживають активних заходів для розробки власних моделей електронного управління. Водночас федеральна влада розробляє власні законопроекти для федеральних органів.

Вивчення досвіду розвинених країн із впровадження інформаційних технологій дозволяє зробити висновок, що створення так званої «електронної держави» неможливе без серйозніших якісних змін у всіх сферах суспільного життя і насамперед у відносинах влади та суспільства. Розвитку «електронної держави» має передувати створення відкритого суспільства, відкритої економіки, що закономірно передбачає серйозні зміни в інформаційному обміні, створення умов доступу громадян і суспільства в цілому до інформації, що раніше для них була повністю або частково закритою. Ці процеси повинні відбитися і в законодавстві даної країни.

Прикладом таких законів можуть служити закон США про свободу доступу до інформації (1966 р.), закон Норвегії (1971 р.) про суспільний доступ до державних документів та ін. Із розвитком комп'ютерних технологій до цих законів можуть вноситися зміни. Наприклад, до закону США про свободу доступу до інформації були пізніше внесені поправки, що зобов'язують державні органи надавати інформацію в електронній формі. Можливе також прийняття нових законів другого покоління, які істотно розширюють зміст права на інформацію, надаючи громадянам право на одер-

жання будь-якої інформації з державних органів без вказівки причин, за якими ця інформація потрібна.

Прикладом закону другого покоління може служити англійський закон про Свободу інформації від 2000 р. Цей закон установлює відкритий перелік органів державної й суспільної влади, що зобов'язані надавати інформацію. До них належать органи виконавчої й законодавчої влади, поліція, органи місцевого самоврядування, державні й приватні установи: лікарні, школи, університети, пошта, музеї тощо. Закон визначає обов'язок цих органів забезпечувати ефективний пошук суспільно доступної інформації, а також відповідати на індивідуальні запити про наявність інформації. Закон також установлює 23 винятки, що стосуються інформації про кримінальне розслідування, комерційної таємниці, інтересів і безпеки Об'єднаного Королівства й т. ін. В інших випадках, якщо державні структури не надають інформацію протягом установленого строку, вони можуть бути оштрафовані. Контроль над цією сферою покладено на Уповноваженого по справах інформації.

Останніми роками у країнах ЄС розвивається законодавство про захист особистих прав громадян. У цих законах закріплюються вимоги того, що збір особистої інформації повинен проводитися тільки у встановлених, законних цілях; особи, про яких збирається інформація, мають бути попереджені, їм також надається право доступу до інформації, яка безпосередньо їх стосується; громадянам надається можливість змінити або виключити неправильну інформацію; передбачене також право на відшкодування збитку громадянам у судовому порядку, якщо мають місце порушення їхніх особистих прав.

Особлива увага в законодавстві розвинених країн приділяється захисту інформації про етнічну й національну належність громадян, їхні політичні погляди, релігійні вірування, членство у профспілках. Наприклад, у Канаді в 2001 р. прийнято закон про захист особистої інформації про здоров'я громадян. У Бразилії прийнято до розгляду законопроект про приватну інформацію, що регулює збір і поширення інформації про громадян країни в Інтернеті. В Ізраїлі приватна організація або особа, що має банк даних більше ніж на 10 000 осіб, має зареєструватися в Міністерстві юстиції¹.

¹ О свободе информации 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu.int/en/comm/dg10/build/build.htm>. – Загл. с экрана.

Європейське законодавство також передбачає створення особливих органів, які контролюють автоматизовану обробку особистих даних громадян, забезпечують виконання відповідного законодавства, а також розглядають скарги в разі порушення прав на особисту інформацію. Такі органи діють незалежно і мають право припинити збір даних, якщо виявлено порушення прав і свобод громадян. У більшості країн, що прийняли подібні закони, встановлено посаду Уповноваженого у сфері інформації.

З іншого боку, у ряді країн одночасно розробляються закони, що визначають право державних органів, переважно слідчих, контролювати особисту інформацію громадян, що зберігається в електронній формі. В Угорщині, наприклад, доступ поліції до такої інформації можливий на основі судового рішення і лише при розслідуванні злочинів, за які передбачається покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад п'ять років. Тільки на основі судового рішення допускається електронний контроль і в США. Можна зробити висновок, що законодавство в умовах активного впровадження інформаційних технологій в усі сфери суспільного життя має чітко визначати межі й міру дозволеного з метою дотримання інформаційної безпеки громадян, держави, суспільства в цілому.

Не менш серйозною проблемою, з якою стискаються країни на шляху впровадження інноваційних технологій у сферу управління, є бюджетна проблема. У багатьох країнах бюджетні можливості виявляються явно недостатніми для виділення необхідних засобів на створення ефективного електронного уряду. Негативну роль у вирішенні цього питання відіграють також традиційні підходи бізнес-еліт цих країн, які поки не сприймають фінансування інформаційно-комунікаційних технологій як інвестиції. Для вирішення цієї проблеми уряди повинні створювати стимули для реалізації інвестиційних проектів у сферу управління та механізми, що дозволили б оцінити передбачуваний прибуток на інвестиції. Цього можна досягти за рахунок повномасштабної державної оцінки переваг електронного уряду й одержуваної в результаті його функціонування економії. Для того щоб полегшити собі тягар повного фінансування, урядам необхідно передбачити певну гнучкість фінансування за рахунок інтеграційних програм. Подібне поліцентричне фінансування дозволяє інтегрувати різні проекти і програми між урядами різних країн.

Наступною проблемою при створенні ефективного електронного уряду, як ми вже зазначали, є підготовка кваліфікованих фахівців у галузі інформаційно-комунікаційних технологій. Причому важливо підкреслити, що необхідний професіоналізм має включати як базову технічну компетентність (грамотність у галузі інформаційних технологій), так і розуміння завдань нового інформаційного суспільства. У зв'язку з цим органи управління повинні вживати заходів, що дозволяють визначити ступінь професіоналізму й гарантувати його наявність у службовців з метою підвищення ефективності електронного уряду.

Гальмом для використання переваг електронного уряду в багатьох країнах є проблема так званої «цифрової нерівності». Відомо, що в сучасному світі до соціального розшарування людей додався новий вимір — нерівність населення у залученні до сучасних інформаційних технологій. «Цифрова нерівність» створює нові шари суспільства, які не мають доступу до сучасного світу комунікацій, що позбавляє їх можливості отримання необхідних інформаційних послуг.

Перспективи подолання нового виду нерівності вивчають сьогодні фахівці США і Європи, а також їхні колеги в інших країнах світу. На думку соціологів, інформаційна нерівність — це не тільки нерівність у доступі до техніки; сьогодні існують й інші ознаки «цифрової нерівності» — майнова, вікова, освітня, гендерна, територіальна і культурна¹.

Якщо економічний аспект (тобто недоступність техніки через низькі доходи) ніяк не можна назвати специфічною рисою даного виду соціальної диференціації, то інші його підстави досить своєрідні: володіти технікою — ще не означає нею користуватися. Потрібно створювати умови для розвитку суспільства знання — підвищувати поінформованість населення про нові можливості; удосконалювати систему навчання й перенавчання навичкам володіння інформаційно-комунікаційними технологіями. Прийнято вважати, що розвиток інфраструктури та системи підготовки кадрів забезпечить розвиток електронної держави. Однак необхідною умовою втілення цього розвитку в життя є передусім інформаційна підготовка населення, достатній рівень його інформаційної культури.

¹ Сергеев, М. Как преодолеть цифровое неравенство [Электронный ресурс] / М. Сергеев. – Режим доступа: <http://www.politcom.ru/article.php?id=740>. – Загл. с экрана.

В епоху формування електронних урядів «цифрова нерівність» стає однією з найважливіших проблем. Але це проблема не тільки і не стільки окремих людей, а й цілих країн та регіонів. Уже в доступному для огляду майбутньому замість того, щоб говорити про «бідну країну», політики стануть міркувати про «країни з дефіцитом знань». Держави будуть змушені серед першочергових завдань на перше місце ставити підвищення рівня освіти та професійної кваліфікації своїх громадян, тому що вже сьогодні конкурентоздатність визначається переважно наявністю висококваліфікованих людських ресурсів.

Європейське співтовариство сьогодні стурбоване проблемою «цифрової нерівності». Комісія ЄС розробила програму, втілення якої в життя повинне значно скоротити «цифровий розрив». Наприклад, відповідно до цієї програми французьке міністерство освіти ввело в коледжах країни нову обов'язкову дисципліну — «Інформаційні технології та Інтернет». По закінченні цього курсу учні складають іспит і одержують диплом бакалавра за цією спеціальністю. Слухачі вчаться працювати з дискетами й компакт-дисками, користуватися текстовими й графічними редакторами, обробляти електронну пошту, знаходити інформацію в Інтернеті, розміщати в мережі дані про себе й багато чого іншого. Так, уже з 2001 р. 12 мільйонів французьких учнів і мільйон викладачів дитячих садків, шкіл, коледжів і ліцеїв, що перебувають під юрисдикцією міністерства освіти, отримали в безстрокове користування безкоштовну електронну адресу¹.

Уряд Великої Британії фінансує безкоштовні інтернет-послуги жителям найбідніших районів країни. Передбачається також передача малозабезпеченим родинам безкоштовних комп'ютерів. Комісія Євросоюзу запропонувала урядам країн — членів ЄС створити спеціальні сторінки в Інтернеті, де розміщалася б найрізноманітніша довідкова інформація про мережі, наприклад законодавча база по електронній комерції, посилення на сторінки різних державних організацій.

Таким чином, завдання, поставлені в зазначеній програмі Комісією Євросоюзу, показують, що проблема «цифрової нерівності» є досить складною і для розвинених європейських країн. Її вирішення потребує кардинальних дій не тільки на рівні окремої країни, а й у всесвітньому масштабі.

¹ Див.: Талапина, Э. В. Становление информационного общества во Франции [Текст] / Э. В. Талапина // Государство и право. — 2004. — № 7. — С. 68–78.

Незважаючи на проблеми, з якими зіштовхуються різні країни на шляху створення електронних урядів, їхні кроки в цьому напрямі вже привели до великих змін і незворотно впливають на саме світове співтовариство.

У міжнародній практиці вже накопичений достатній досвід із розробки і реалізації етапів та проектів створення електронних урядів. Сьогодні не існує єдиного шаблону, що міг би відповідати всім умовам і вирішенню завдання формування електронного уряду. Кожна країна має у своєму розпорядженні власне унікальне сполучення обставин, пріоритетів і наявних ресурсів, що можуть використовуватися при реалізації цього завдання. Аналіз досвіду створення електронних урядів у різних регіонах та країнах світу дозволяє виділити три основні архітектурні моделі, практично втілені в Америці, Європі та Азії. Умовно їх можна назвати так: американська модель, що відбиває специфіку її становлення в США, Канаді та деяких інших країнах; європейська, у рамках якої здійснюється розвиток електронно-державних структур у більшості країн Західної, Центральної та Східної Європи, і нарешті азіатська модель, яка з найбільшим успіхом реалізована в Сінгапурі та Республіці Корея¹.

Розглянемо деякі особливості становлення зазначених моделей електронних урядів.

Першопрохідниками у справі створення електронного уряду стали США й Канада. Тому американська модель електронного уряду є однією з найрозробленіших. Так, відповідно до дослідження ефективності роботи електронних урядів, проведеного компанією Accenture у квітні 2005 р., Канада посідає перше місце серед 22 досліджуваних країн, за нею слідує США, Данія, Сінгапур й Австралія².

Сьогодні система електронного уряду Канади є ключовим каналом надання державних послуг у країні, завдяки чому забезпечується майже третина всіх трансакцій, здійснюваних між федеральним урядом і громадянами. Її головною метою є спрощення й здешевлення взаємодії громадян і представників бізнесу з держав-

¹ Кожженков, С. Электронное правительство: государственные услуги без бюрократических преград [Электронный ресурс] / С. Кожженков. – Режим доступа: <http://www.inform.kz/showarticle.php&land=rus&id=174976>. – Загл. с экрана.

² Accenture 2005 e-Government Report Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.accenture.com/xdoc/ca/locations/canada/insights/studies/leadership_cust.pdf. – Заголовок з екрана.

ними структурами, а також створення умов для їх прямого спілкування з громадянами.

Що ж стосується моделі електронного уряду в США, то необхідно зазначити, що вона залишається незмінною протягом багатьох років і відповідає основним принципам державного управління, які орієнтуються на задоволення потреб громадян і базуються на ринкових механізмах. Як показують дані опитувань громадян США, наприклад фонду Pew Foundation, суспільство охоче сприймає електронні державні послуги. Рівень використання Інтернету в США постійно зростає: достатньо сказати, що понад 40 млн американців воліють одержувати інформацію про політику федерального уряду й урядів штатів, а також місцевих органів влади в інтерактивному режимі; а понад 20 млн чоловік за допомогою Інтернету висловлюють свою точку зору щодо проведеної в цій галузі політики.

Ці та інші дані показують, що якщо американський уряд зможе використати весь потужний потенціал сучасних інформаційних технологій для оптимізації функціонування органів державної влади, то це суспільство сприйме з великим задоволенням. Важливо також зазначити, що американський уряд поступово стає найбільшим споживачем інформаційних технологій, програмних технологій у країні. Його витрати на високотехнологічні рішення оцінюються приблизно в 40–50 млрд доларів на рік.

У свою чергу, європейська модель характеризується наявністю наддержавних інститутів — Європарламенту, Єврокомісії, Європейського суду, рекомендації яких є обов'язковими для виконання всіма країнами ЄС. Тому ця модель орієнтована передусім на вирівнювання умов і координацію діяльності «електронного уряду» для всіх країн Європейського Союзу. Очікується, що до 2010 р. у Євросоюзі почне працювати програма, у рамках якої союзні влади повинні будуть впроваджувати відкриті стандартизовані засоби обміну й зберігання інформації.

Для України та інших країн пострадянського простору особливої інтерес становить британський досвід впровадження інформаційних технологій із метою підвищення ефективності державного управління.

Відомо, що попри досягнуті успіхи в різних царинах суспільного життя й достатньо високу ефективність державного управління, система державної влади Великої Британії останнім часом

почала давати збої. Активна частка країни в європейській інтеграції, зростання непродуктивної сфери в економіці призвели до змін у соціальній структурі суспільства і певного розбалансування в галузі управління. Для усунення цих проблем наприкінці 1990-х рр. уряд здійснив низку кроків для модернізації державного управління, які ґрунтувалися на переконаності, що стійкість і перспективи політичної системи багато в чому залежать від модернізації державного управління та впровадження інноваційних технологій у сферу управління.

Серед головних напрямів реформування державного управління керівництвом країни обране забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики, орієнтованої на загальнонаціональні інтереси і стратегічні завдання. Для досягнення цієї мети в 1999 р. Прем'єр-міністр Великої Британії Т. Блер представив довготривалу програму реформування державного управління, опубліковану в Білій книзі під назвою «Модернізація уряду»¹.

Біла книга вирізняє п'ять пріоритетних напрямів реформування органів державного управління Великої Британії, реалізація яких покликана підвищити її ефективність і якість. Серед них: а) вдосконалення методів розробки державної політики з урахуванням загальнонаціональних інтересів і стратегічних цілей; б) посилення цілеспрямованості й відповідальності за розподіл послуг за рахунок більшої уваги до інтересів різних соціальних груп; в) поліпшення якості й підвищення ефективності державних послуг, втілення в життя інноваційних підходів і прогресивного практичного досвіду; г) використання в державному управлінні інформаційних технологій для повнішого задоволення потреб громадян і розповсюдження послуг через електронні мережі; д) модернізація державних служб шляхом зміни системи стимулювання службовців, покращання системи оцінки показників роботи, а також за рахунок ширшого доступу до подібної діяльності для жінок, національних меншин, індивідів. У наш час уряд Великої Британії здійснює модернізацію органів державної влади та впровадження інформаційних технологій відповідно до прийнятої програми.

Азіатська модель спирається на специфічний шлях управління, азіатський тип корпоративної культури та багатошарову систему

¹ Cabinet Office (1999), *Modernising Government*. London: The Stationery Office, available at [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.citu.gov.uk/moderngov/whitepaper/4310.htm>. – Заголовок з екрана.

державного управління, організованого за принципом ієрархічної піраміди.

Особливих успіхів у впровадженні інноваційних технологій у сферу державного управління досягли Японія і Республіка Корея. Так, ще в березні 2001 р. в Японії було схвалено комплексну програму розвитку та впровадження перспективних інформаційних і комунікаційних технологій «Електронна Японія» (e-Japan), розраховану на період 2001–2006 рр. Головною метою цієї програми стало створення на території країни умов для впровадження інформаційних технологій, організація інфраструктурних мереж передачі даних, розвиток електронної торгівлі. Усе це мало дати імпульс економіці країни, що останнім часом перебуває в стані застою¹.

Із технічної точки зору, реалізація програми «Електронна Японія» дозволила протягом декількох років організувати високошвидкісну мережу Інтернет на всій території країни, за вартістю послуг доступну будь-якому жителю країни; крім того, це дало можливість істотно знизити тарифи на всі види зв'язку.

Уряд Південної Кореї при формуванні свого варіанта моделі «електронної демократії» основний акцент зробив на задоволенні інформаційних потреб населення та впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій у систему культури і освіти. Успішний розвиток електронної демократії дозволив громадянам Південної Кореї засвоїти думку про власну значущість і можливість реального впливу на державні і суспільні справи. Особливо важливою і корисною у корейському досвіді є осмислена й далекоглядна політика держави у справі розвитку електронних комунікацій².

Яка з названих моделей є більш досконалою і більше відповідає можливостям країн, що розвиваються, у тому числі й України? Однозначно відповісти на це запитання не можна. Очевидно, що кожна з названих моделей створення електронного уряду має свої позитивні риси, які необхідно застосовувати, виходячи з власних фінансових можливостей, рівня розвитку інформаційних технологій, технічної підготовленості управлінських кадрів тощо.

¹ Див.: Титаренко, О. Аналіз реалізації концепції електронного уряду в Японії [Текст] / О. Титаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Сербогін та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 99–104.

² Коженков, С. Электронное правительство: государственные услуги без бюрократических преград [Электронный ресурс] / С. Коженков. – Режим доступа: <http://www.inform.kz/showarticle.php&land=rus&id=174976>. – Загл. с экрана.

Однак необхідно зазначити, що в середині 2005 р. Всесвітній банк провів відеосемінар, на якому в концентрованому вигляді був представлений досвід будівництва електронних урядів у США й Канаді, а також проаналізоване його значення для країн, що розвиваються (Бразилії, Гватемали, Македонії, Мексики, Шрі-Ланки, Уганди та ін.)¹.

Більшість країн — клієнтів Всесвітнього банку тепер розглядають американський і канадський досвід як джерело передових методів і навчальних матеріалів для проектування та здійснення власних національних стратегій побудови електронного уряду, розробки рамкових регламентів керування системою, створення єдиної архітектури.

Для України особливий інтерес становить також досвід країн-сусідів, які нещодавно розпочали створення електронного уряду.

Так, уряд Хорватії оголосив про перехід всіх інформаційних систем державних установ країни на відкрите програмне забезпечення. Цей перехід повинен зробити роботу уряду надійнішою та прозорішою. У цілому перехід здійснюється в рамках державної стратегії «Open Source Software Policy». За планом хорватської влади держустанови країни мають уніфікувати процедуру обміну інформацією, а зробити це можна на основі загальноприйнятих стандартів, на базі яких створюється відкрите програмне забезпечення.

У Литві адміністративний департамент парламенту планує надати громадянам можливість як звертатися з пропозиціями, заявами та скаргами до органів законодавчої влади, так і стежити за ходом їхньої роботи в онлайн-овому режимі. Ці заходи планується здійснити в рамках програми «Електронний парламент» (e-Parliament)², фінансування якої здійснюється Європейським Союзом. Програма реалізовуватиметься протягом 2007–2009 рр.; її головна мета полягає у зміцненні взаємодії між литовським парламентом і суспільством, а також підвищенні рівня розуміння й залучення громадськості до процесу формування і прийняття парламентських рішень. Крім цього пропонується створити можливість відстеження в он-лайні динаміки законодавчого процесу.

¹ Дрожжинов, В. Электронные правительства США и Канады: новые рубежи [Электронный ресурс] / В. Дрожжинов, А. Штрик. – Режим доступа: <http://pcweek.ru/?ID=606339>. – Загл. с экрана.

² Базаров, Р. Чиновник с дружественным интерфейсом [Текст] / Р. Базаров // СІО. – 2007. – 28 марта (№ 13).

Проект припускає модернізацію системи прямої трансляції засідань парламенту через Інтернет і створення електронних архівів. Планується також удосконалити сайти парламенту, зробивши їх зручнішими та ефективнішими для користування.

Цікавим також є досвід Індії у зв'язку з тим, що ця країна розвивається, має обмежені можливості для капіталовкладень і складний інвестиційний режим; проте на початку 1990-х рр. змогла, спираючись на свої переваги в галузі освіти й відносно низьку заробітну плату, створити умови для розвитку та експорту інформаційних технологій. Ще однією перевагою Індії як виробника програмного забезпечення є чисельність кваліфікованих кадрів. Сьогодні у сфері виробництва програмного забезпечення зайнято майже чверть мільйона осіб (друге місце у світі), причому потреба у зростанні кількості комп'ютерних фахівців найближчими роками збільшується і має досягти 25 тисяч фахівців на рік¹. Індія зробила серйозну реконструкцію своєї телекомунікаційної структури з метою полегшення обміну інформацією з різними країнами світу. Крім того, уряд Індії передбачає розвиток інфраструктури і поширення інформаційних технологій у держустановах та у сфері електронної торгівлі, зв'язку, освіти. За минулі десятиліття Індія набула досвіду і репутації країни, здатної вирішувати завдання в галузі розвитку й використання високих технологій.

Проведене дослідження дає підстави для таких головних висновків.

1. Вивчення досвіду вдосконалення державної влади в Польщі та Угорщині дозволяє виокремити найбільш пріоритетні напрями щодо удосконалення органів державної влади у перехідних країнах. Серед них: 1) ліквідація адміністративно-командної системи, зокрема скасування механізму безпосереднього управління міністерств та інших центральних органів підпорядкованими органами; 2) реформування органів виконавчої влади центрального рівня: повна ревізія їх функцій, передача частини їх на нижчі рівні, чітке розмежування повноважень між різними рівнями влади, оптимізація розмірів і кількості міністерств; 3) децентралізація державного управління, відродження місцевого самоврядування та пере-

¹ Опыт развития информационных технологий в Индии [Электронный ресурс] // Государство в XXI веке. – Режим доступа: www.microsoft.com/rus/government. – Загл. с экрана.

дача місцевим органам фінансових ресурсів для виконання делегованих їм повноважень; 4) проведення адміністративної реформи для оптимізації процесу управління територіями і приведення територіального устрою у відповідність до існуючої в ЄС системи регіонального поділу NUTS; 5) прийняття законодавства про державну службу, створення контрактної системи в державному управлінні, що значно підвищує ефективність держапарату; 6) створення спеціального органу, відповідного за євроінтеграцію; 7) створення органу на рівні уряду для аналізу й координації проведення реформ державного управління; 8) використання інформаційних технологій для підвищення ефективності органів державної влади, задоволення потреб громадян та розповсюдження послуг через електронну мережу; 9) розробка правових норм та етичних кодексів державних службовців, проведення кампаній з поліпшення іміджу державної влади та ін.

2. Реформаційний досвід Польщі та Угорщини також показує сучасні тенденції організації публічної влади, що базується на децентралізації державного управління, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування. Відповідно можна визначити основні напрями вдосконалення системи територіальної організації влади України: 1) реформування адміністративно-територіального устрою з метою формування самодостатніх територіальних громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення та надання громадських послуг населенню; 2) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях (створення нових комітетів обласних та районних рад); 3) трансформація обласних державних адміністрацій з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали: а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних регіонів за дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України; б) координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади; 4) чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

3. Вивчення досвіду вдосконалення державної влади в Польщі та Угорщині дозволяє виділити основні принципи формування й діяльності публічної адміністрації: спрямованість на побудову

громадянського суспільства; децентралізація управління; зростання ролі місцевого самоврядування; чітке визначення сфер публічної діяльності; субсидіарність; ефективність; прозорість; відкритість та гнучкість.

4. В умовах становлення глобального інформаційного суспільства підвищення ефективності функціонування органів державної влади неможливе без впровадження інноваційних технологій, які оптимізують інформаційну взаємодію всіх галузей влади як між собою, так і з суспільством у цілому. Починаючи з 1998 р. до процесу створення електронного уряду залучилася й Україна. На сьогодні в Україні вже прийнято близько п'ятдесяти законодавчо-нормативних актів, починаючи із законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів, правових актів міністерств і відомств, у яких тією чи іншою мірою розглядаються питання, пов'язані зі створенням і функціонуванням «електронного уряду». Основною метою цих законів, наказів та інших правових актів є створення в Україні «електронної держави» як єдиної корпорації, зусилля якої мають бути спрямовані на досягнення балансу інтересів держави, суспільства й бізнесу. Успішна реалізація цього складного завдання припускає використання не лише внутрішніх резервів і зусиль України, а й вивчення досвіду провідних країн світу із впровадження інформаційних технологій у сферу державного керування та використання його кращих елементів з урахуванням специфіки та умов нашої країни.

5. За результатами вивчення досвіду провідних країн світу із впровадження інформаційних технологій у сферу державного керування встановлено:

а) електронний уряд — це використання інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) для перетворення органів державного управління країни з метою зробити їх доступнішими для громадян, ефективнішими і більш підзвітними. При цьому основний принцип електронного уряду полягає в тому, що він має бути доступним кожному суб'єктові суспільства у будь-який момент часу та з будь-якого місця дислокації. Останнім часом електронний уряд дедалі частіше розглядається як реальний шлях розвитку демократичних принципів у суспільстві, що відбилося в появі терміна «електронна демократія»;

б) впровадження електронного уряду може й повинне здійснюватися різними способами залежно від конкретно існуючих у

кожній країні умов. Однак незалежно від таких умов при формуванні концепції і стратегії електронного уряду мають обов'язково враховуватися інтереси всіх взаємодіючих сторін, тобто всіх громадян та органів влади всіх рівнів — із центрального уряду й до органів місцевого самоврядування;

в) створення електронного уряду в країні дозволяє одержати державним органам швидкий доступ до достовірної інформації для прийняття рішень, а також забезпечує поліпшення взаємодії між урядовими установами, всіма галузями державної влади, підвищення ефективності обміну інформацією, інтегрування послуг і зниження витрат, а також економічно ефективний інструмент зв'язку з місцевими органами влади і некомерційних організацій;

г) впровадження електронного уряду припускає послідовне проходження п'яти основних етапів: а) перший етап — інформаційний. На цьому етапі забезпечуються 20-відсоткова урядова веб-присутність і створення регулярно оновлюваних урядових веб-сайтів; б) другий етап — інтерактивний. Він припускає вже 40-відсоткову веб-присутність уряду і має за мету забезпечити пасивну взаємодію між громадянами та урядом; в) третій етап — інтерактивний, або двосторонній. Його проходження означає вже 60-відсоткову урядову веб-присутність, яка реалізується в інтерактивній двосторонній взаємодії уряду й громадян; г) четвертий етап — транзакційний. У результаті його реалізації передбачається вже 80-відсоткова веб-присутність уряду, а основним завданням є забезпечення транзакційної взаємодії уряду й громадян, завдяки чому можливе надання послуг, здійснених в он-лайн на всіх стадіях; д) п'ятий етап — проактивний, що означає 100-відсоткову веб-присутність уряду й припускає, що уряд не тільки надає громадянам сервісні послуги, а й залучає їх до прийняття рішень;

д) створення так званої «електронної держави» неможливе без серйозніших якісних змін у всіх сферах суспільного життя і насамперед у відносинах влади та суспільства. Розвитку «електронної держави» має передувати створення відкритого суспільства, відкритої економіки, що закономірно передбачає серйозні зміни в інформаційному обміні, створення умов доступу громадян і суспільства в цілому до інформації, що раніше для них була повністю або частково закритою. Ці процеси повинні відбитися і в законодавстві даної країни;

е) гальмом для використання переваг електронного уряду в багатьох країнах світу є проблема так званої «цифрової нерівності». Це пов'язано з тим, що в сучасному світі до соціального розшарування людей додався новий вимір — нерівність населення у залученні до сучасних інформаційних технологій;

ж) аналіз досвіду створення електронних урядів у різних регіонах та країнах світу дозволив виділити три основні архітектурні моделі, практично втілені в Америці, Європі та Азії. Це — американська модель, що відбиває специфіку її становлення в США, Канаді та деяких інших країнах; європейська модель, у рамках якої здійснюється розвиток електронно-державних структур у більшості країн Західної, Центральної та Східної Європи, і нарешті азіатська модель, яка із найбільшим успіхом реалізована в Сінгапурі та Республіці Корея.

Розділ 4

Теоретико-правові аспекти функціонування місцевих органів влади в контексті інтеграції України до європейських структур

За останню чверть ХХ ст. у суспільному житті та політичному устрої Європи відбулися корінні зміни. У її західній і центральній частинах незалежно від того, чи є держави членами Європейського Союзу чи ні, існує яскраво виражена тенденція до інтеграції в межах ЄС, навіть до створення єдиної європейської держави.

Подібний розвиток подій не може істотно не впливати на розвиток місцевої демократії, основи розбудови та функціонування місцевого самоврядування, а також на те, як визначається і реалізується державна політика на національному, регіональному й місцевому рівнях. У західноєвропейських країнах спостерігається постійне зіткнення інтересів із приводу того, у якому напрямі піде розвиток ЄС, його базових цінностей і балансу влади всередині нього. Від вирішення цих та інших питань залежить майбутнє місцевого самоврядування й місцевих співтовариств у кожній із європейських держав.

Як відомо, у країнах, що входять до ЄС, спостерігається велике розмаїття типів органів місцевого самоврядування — від невеликих, об'єднуючих окремі населені пункти, до дуже великих міст, що включають у себе і місцевий, і регіональний рівні управління. Між країнами є істотні розходження в повноваженнях між центром і місцями, між різними рівнями місцевого та регіонального управління. Однак при всіх розходженнях існують загальні інтереси і проблеми, що створюють необхідність органам місцевого самоврядування об'єднаної Європи концентрувати свої зусилля, координувати свою діяльність, встановлювати більш тісне співробітництво один з одним.

Характерно, що місцеві влади від самого початку були відсторонені від процесу прийняття рішень у рамках ЄС, і їм залишалося лише втілювати в життя значну частину загальноєвропейського законодавства. На цей час органи місцевого самоврядування змушені відстоювати право брати участь у процесі як на національному рівні, так і на рівні Співтовариства в цілому.

Протягом всієї історії розвитку ЄС відбувається інтенсивний процес становлення структур та інститутів місцевої влади.

У світлі викладеного уявляється необхідним звернутися не тільки до вивчення й дослідження питань функціонування місцевих органів влади в контексті європейського та українського досвіду, питань організації муніципально-правових систем, що діють сьогодні у зарубіжних державах, а й до витоків формування місцевого самоврядування в цілому, питань взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади та проблем вирішення деяких із них.

4.1. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості національної моделі

Самоврядування зародилося ще в давнину, до виникнення держави. Воно забезпечувало існування спільності людей на началах самоорганізації. Лише пізніше, в умовах державної організації суспільства, самоврядування набуло складніших форм. Першою самоврядною організацією була первісна громада, нові форми самоврядування виникли в умовах військової демократії, полісних демократій, міських комун середньовіччя¹.

Ідея місцевого самоврядування набула свого практичного вираження не так давно — наприкінці XVIII — на початку XIX ст. Німецькі дослідники Г. Штімפל і Х. Шоллер пов'язують поняття «місцеве самоврядування» із подіями Великої французької революції, що, на їхню думку, відображає факт самостійності громади стосовно держави. Вони стверджують, що поняття «самоврядування» вперше почали вживати у зв'язку з місцевим самоврядуванням². Деякі автори, навпаки, вважають, що поняття «самоврядування» формується у правовій науці в 1850-ті рр., а до того і законодавство, і адміністративна наука Німеччини вели мову тільки про міське і територіальне управління³. Місцеве самовряду-

¹ Див.: Самоуправление: от теории к практике [Текст] / под ред. Ю. А. Тихомирова, Г. Х. Шахназарова. – М. : Юрид. лит., 1988. – С. 7–19.

² Див.: Штімפל, Г. Местное самоуправление [Текст] : справочник / Г. Штімפל, Х. Шоллер. – Мюнхен, 1995. – С. 17.

³ Див.: Институты самоуправления: историко-правовое исследование [Текст] / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. ; отв. ред. Л. С. Мамут ; РАН, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1995. – С. 224.

вання пов'язане з ім'ям барона Л. фон Штейна і проведеною ним у Пруссії місцевою реформою, початок якій було покладено в 1808 р.¹ Дані про більш раннє походження місцевого самоврядування можна знайти у відомого російського дослідника Л. Веліхова. Характеризуючи значення терміна «самоврядування», він зазначав, що найбільш повно і широко його тлумачили в XVIII ст. в Англії, звідки це поняття було запозичене в 50-х рр. XIX ст. Німеччиною й у 60-х рр. Росією².

У значенні, наближеному до сучасного розуміння, термін «самоврядування» виник у Німеччині у XIX ст. і означав вільне від впливу державної влади управління майном населення міста, інше тлумачення терміна «міське самоврядування» виводиться з англійського права місцевого урядування або місцевої адміністрації³.

Узагалі у широкому сенсі самоврядування має місце там, де парламент обирається і залежить від народу (тобто переважно в республіках). Але набагато частіше застосовують термін «самоврядування» у більш вузькому значенні, коли він є синонімом місцевого самоврядування і означає, що справами певної адміністративної одиниці (провінції, громади тощо) завідують її жителі, а не органи центральної влади; у такому вигляді самоврядування є самостійним інститутом⁴.

Термін «самоврядування» в перекладі з англ. *selfgovernment* означає управління певним колом справ зацікавленими громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи), без втручання сторонньої влади⁵.

Подібні поняття використовуються і в різних європейських країнах. Так, у Німеччині використовується термін «*selbstverwaltung*» — самостійне управління, у Великій Британії вживають (залежно від

¹ Див.: Шеер, Х. Демократический социализм и коммунальное самоуправление – новый синтез [Текст] / Х. Шеер // Местные и муниципальные органы государственного управления буржуазных стран. – М., 1984. – С. 57–63.

² Див.: Выдрин, И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект) [Текст] : монография / И. В. Выдрин. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1998. – С. 14.

³ З історії самоврядування та демократії у Києві (від княжої доби до нашого часу) [Текст]. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2000. – С. 9.

⁴ Энциклопедический словарь [Текст] / под ред. К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского ; издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефронь. – СПб. : Типо-Литограф. Акц. о-ва «Издательское Дело», Брокгауз – Ефронь, 1900. – Т. 56 : Саварни – Сахарон. – С. 239.

⁵ Див.: Black's Law Diction [Текст] / by Black Henry Campbell. – 6th ed. – St. Paul, Minn : West publishing co, 1990. – P. 1169.

рівня місцевої влади і змісту) поняття «self-government» — самоврядування, «local government» — місцеве управління¹, «self-administration» — місцева адміністрація. У Франції поряд із місцевим самоврядуванням, що обирається населенням, існують і органи управління, призначувані центральною владою для здійснення її інтересів на місцевому рівні, — префекти, супрефекти. Утім сам термін «самоврядування» не використовується і йому відповідає поняття «децентралізація» — decentralisation. Під ним звичайно розуміють процес наділення місцевих колективів правами юридичної особи, вибори представників населення до місцевих органів, надання місцевим владам широкого кола повноважень.

Як показує аналіз визначень цього поняття в юридичній літературі, воно багато в чому обумовлено обраною державою моделлю місцевого самоврядування, що формується на основі практичного досвіду і наукових розробок. У свою чергу, на основі моделей місцевого самоврядування формуються концепції місцевого самоврядування.

Останнім часом у літературі² виокремлюють чотири основні моделі (концепції, типи) місцевого самоврядування: англосаксонська, європейська континентальна (французька), змішана (до неї відносять також іберійську) і радянська (система рад).

¹ До речі, у науковій та навчальній літературі, а також у законодавстві багатьох країн поряд із поняттям «місцеве управління» використовується поняття «місцеве самоврядування». Місцевим самоврядуванням визнається діяльність самого населення місцевої територіальної одиниці і його виборних органів з управління справами місцевого значення. Місцевим управлінням у такому випадку вважається управлінська діяльність у територіальній одиниці, здійснювана представниками центральної влади чи адміністрацією вищого рівня управління. Такий підхід, закріплений, зокрема, Європейською хартією про місцеве самоврядування, відображений у назві книги Г. В. Барабашева «Місцеве самоврядування» 1996 р. Поняття місцевого управління може трактуватися й інакше — як діяльність місцевих органів з управління територіальним розвитком, що в принципі відповідає концепції комплексного вивчення територіальної адміністрації, розробленої в ООН.

² Див.: Кравченко, В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) [Текст] : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К. : Арарат-Центр, 2001. — С. 50–51; Свирский, Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине [Текст] : учеб. пособие / Б. М. Свирский. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — Харьков : Эспада, 2004. — С. 190–192; Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. — 3-е изд., обновл. и доп. — М. : БЕК, 2000. — Т. 1–2 : Часть общая. — С. 697; Чиркин, В. Е. Основы сравнительного государственного управления [Текст] / В. Е. Чиркин. — М. : Изд. дом «Артикул», 1997. — С. 332; Черкасов, А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов. — М. : Изд. группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. — С. 17–18.

Кожна модель побудована на тій чи іншій теорії місцевого самоврядування або на сукупності теорій.

Перш ніж перейти до більш ретельного розгляду моделей місцевого самоврядування, слід зазначити, що навіть між муніципальними інститутами різних країн, віднесених до того самого типу організації місцевого самоврядування, існують певні відмінності, викликані національними особливостями. Як слушно зауважує Я. Ю. Старцев, природним способом раціоналізації і систематизації існуючого розмаїття систем управління є їхнє об'єднання у великі групи за принципом належності до тієї чи іншої *правової родини*¹. Оскільки правове регулювання є основою тієї чи іншої системи місцевого управління, цілком логічно виходити з порівняльного права і брати за основу типології загальні джерела правових систем, що виявляються у близьких механізмах і нормах.

На цьому рівні аналізу основна увага приділяється насамперед місцю органів місцевої влади в системі публічного управління в цілому, їхнім взаєминам із державою та суспільством. Зазвичай у сучасних державах виокремлюють дві родини чи макросистеми місцевого управління, що у цілому відповідають двом основним правовим родинам світу: *англосаксонській* і *романо-германській* (*континентальній*).

Англосаксонська родина (або, як її називає Р. Давид, родина загального права²) є результатом розвитку й експорту англійської правової системи, що формувалася насамперед на базі норм звичаєвого права і судової процедури. До цієї родини можуть бути віднесені правові системи Великої Британії, Ірландії, США та інших колишніх британських колоній, від Канади до Індії. *Романо-германська родина* сформувалася насамперед на базі римського права й у процесі кодифікації права, ініційованого Наполеоном; до неї входять правові системи країн континентальної Європи і більшості колишніх колоній цих країн. Основні принципи цієї правової родини впливали на українське право на різних етапах його розвитку³.

¹ Див.: Старцев, Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Текст] : курс лекций / Я. Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005. – С. 60–61.

² Див.: Давид, Р. Основные правовые системы современности [Текст] / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М. : Междунар. отношения, 1996. – 400 с.

³ Таким чином, на думку Я. Ю. Старцева, континентальна модель місцевого управління набула поширення у більшості країн світу (див.: Старцев, Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Текст] : курс лекций / Я. Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005. – С. 61).

Отже, перша модель — *англосаксонська*¹ склалася в містах середньовічної Англії², де самоврядним місцевим громадам і парафіям надавалася широка автономія, яка пізніше набула поширення в США, Англії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, Індії та інших країнах англосаксонської правової системи. Вона характеризується тим, що «на всіх субстанціальних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються»³. Для неї також характерно: вибірність низки посадових осіб місцевого самоврядування громадою; відсутність прямого підпорядкування органів різного територіального рівня і відсутність на місцях повноважних представників центральної влади для контролю за законністю дій територіальних громад, тобто значна автономія органів місцевого самоврядування щодо держави; діяльність громад за принципом «позитивного регулювання»: органи місцевого самоврядування вправі робити лише те, що прямо передбачено законом⁴. При аналізі місця і ролі місцевих органів у політичній системі англосаксонських країн головний акцент звичайно робиться на те, що вони є складовою частиною механізму держави.

На думку дослідників, існують два основних різновиди англосаксонської системи: *британська та північноамериканська моделі*. Для *британської, уніфікованої моделі* характерні: визнання суб'єктами самоврядування муніципальних органів; відсутність на місцевому рівні суворого поділу влади; уніфікація правового статусу адміністративно-територіальних одиниць і органів місцевого управління одного рівня. Для *північноамериканської, диверсифікованої моделі* характерні: визнання суб'єктом місцевого самоврядування населення, особливим чином організованого; різно-

¹ Відповідно до неї місцеве самоврядування звільняється від державних функцій.

² Див.: Козлова, Н. Ю. Институты самоуправления в Англии [Текст] / Н. Ю. Козлова // Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. ; отв. ред. Л. С. Мамут ; РАН, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1995. – С. 81–103, 159–179.

³ Див.: Конституційне право України [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – Гл. 23. – С. 490.

⁴ Див.: Кравченко, В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) [Текст] : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-Центр, 2001. – С. 50; Свирский, Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине [Текст] : учеб. пособие / Б. М. Свирский. – Харьков : Эспада, 2001. – С. 217.

маніття форм і методів організації та діяльності муніципальних влад¹.

Англосаксонська модель побудована на громадівській теорії місцевого самоврядування, що об'єднала теорію вільної громади, господарську теорію, а також частково юридичну теорію. На думку прихильників громадівської теорії розвитку місцевого самоврядування, самостійність місцевих співтовариств обумовлювалася самим характером справ, якими вони завідують і які за своєю природою відмінні від справ державного управління. На практиці громадівська теорія в найбільш повному вигляді реалізована в Англії² і зберегла свої риси саме в цій державі. Зміст її в найбільш загальному вигляді розкрив російський вчений В. М. Гессен, який писав, що «самоврядування є такою ж самостійною, органічно єдиною формою співжиття, як і сама держава»³.

Континентальна (французька, або, як її ще називають, романо-германська) модель⁴ набула поширення у таких країнах світу, як Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Голландія, Польща, Болгарія, Туреччина, Сенегал, Монголія, у франкомовних країнах Африки, у більшості країн Латинської Америки. Особливістю цієї моделі самоврядування є поєднання виборності і призначення місцевих органів, поєднання прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування.

Уперше континентальна система в її більш усталеному вигляді виникла у Франції. Її специфіка має своє коріння в історії цієї країни, коли головною опорою королівської влади були повноважні представники монарха, а не органи місцевого самоврядування комуни⁵. Ця система (в певних інтерпретаціях) значно поширилася завдяки колоніальній експансії Франції, згодом і Німеччини. Утім і у рамках цієї системи місцевого самоврядування муніципалітети відіграють значну роль у політичному житті держави,

¹ Административное право зарубежных стран [Текст] : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – С. 88–89.

² Детальніше див.: Институты самоуправления: историко-правовое исследование [Текст] / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. ; отв. ред. Л. С. Мамут ; РАН, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1995. – С. 159–179.

³ Гессен, В. М. Вопросы местного управления [Текст] / В. М. Гессен. – СПб. : Типо-литогр. А. Е. Ландау, 1904. – С. 121.

⁴ Відповідно до неї місцеве самоврядування задіяне на реалізацію державних функцій.

⁵ Див.: Старцев, Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Текст] : курс лекций / Я. Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005. – С. 61.

у вирішенні проблем адміністративно-правового характеру в межах відповідних територіальних утворень.

Тенденція щодо розширення автономії місцевої влади поширилася завдяки проведенню наприкінці ХХ ст. низки муніципальних реформ. Так, реформою початку 80-х рр. у Франції була закріплена відсутність співвідпорядкованості між різними рівнями місцевого управління. Відповідно до Законів про децентралізацію від 7 січня і 22 червня 1983 р. жодне територіальне співтовариство не може здійснювати опіку над іншим, здійснюючи лише фінансовий вплив у чітко обмежених питаннях: регіон на департамент і комуна у сфері освіти і культури, департамент на комуни в соціальних питаннях, охороні здоров'я та ін. Крім того, було дещо пом'якшено адміністративний контроль центру над місцевими представницькими органами. Істотні децентралізаторські реформи були також проведені в Італії в 1940-х, 1970-х і 1990-х рр., і в Іспанії — у 1980-х рр.¹

Найяскравішим прикладом континентальної системи, як вже зазначалося, є Франція, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, більш великі кантони й округи є місцевими рівнями державної влади, елементи самоврядування знову з'являються на рівні департаменту, щоб повністю змінитися державною владою на рівні регіону². Департамент як місцевий орган в особі генеральної ради наділений такими повноваженнями: створювати й організовувати певні департаментські публічні служби і керувати ними; управляти майном департаменту; ухвалювати бюджет департаменту і контролювати його виконання; здійснювати функції дорадчого органу департаменту, господарського планування і регіонального програмування. Основною ланкою місцевого самоврядування є комуни, кожна комуна має свій представницький орган — раду і мера, що обирається з числа депутатів ради. Мер і депутати муніципальної ради, що працюють на постійній основі, утворюють муніципалітет. Водночас мер є державним службовцем. Тобто мер представляє виконавчу владу комуни і виступає в двох якостях — як глава самоврядування і як представник центральної влади (у зв'язку з тим, що комуна є одночасно і державним округом, і міс-

¹ Більш детально див.: Старцев, Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Текст] : курс лекций / Я. Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005. – С. 61–62.

² Див.: Девемі, Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції [Текст] / Жан-Франсуа Девемі // 36. наук. пр. УАДУ при Президентові України. – 2000. – Вип. 2, ч. II. – С. 77–81.

цевим утворенням). Діяльність мера здійснюється під контролем муніципальної ради і під адміністративним контролем комісара республіки. Останній також спостерігає за законністю прийнятих комуною рішень і в разі потреби звертається до суду за їхнім скасуванням (тобто відносно муніципальної ради принцип адміністративного контролю вже не діє)¹.

У деяких дослідженнях виокремлюють численні різновиди континентальної моделі, зокрема *романську, германську, скандинавську, латиноамериканську*. *Романська модель* найяскравіше представлена у Франції та Італії, діє також в Іспанії, Греції. Для неї є характерним: уніфікація правового статусу адміністративно-територіальних одиниць і органів місцевого самоврядування одного рівня; наявність колегіальних виконавчих органів місцевого самоврядування (наприклад, бюро місцевих рад у Франції, джунт в Італії). *Германська модель* успішно функціонує в Німеччині, Австрії, Бельгії, Швейцарії. Для неї характерні: різноманіття форм і методів організації місцевого самоврядування; ретельна і деталізована регламентація статусу місцевих органів; виділення обов'язкових та факультативних повноважень місцевого самоврядування. *Скандинавська модель*, яка реалізується у Швеції, Норвегії, Фінляндії, має певні специфічні ознаки: компетенція між різними рівнями управління розподіляється з урахуванням єдиної для нації доцільності; місцевим співтовариствам передаються основні соціальні функції держави; контроль за органами місцевого самоврядування здійснюють децентралізовані структури. *Латиноамериканську модель*, що сформувалася у країнах Латинської Америки (Аргентині, Бразилії, Венесуелі, Мексиці, Перу та ін.), характеризують: диференційований підхід до організації управління в міській та сільській місцевостях; застосування традиційних форм місцевого управління; проголошення принципу політичної єдності і адміністративної автономії, який означає, що політична єдність забезпечується представниками центральної влади на місцях, в той час як адміністративна автономія надається муніципальним органам для вирішення місцевих проблем².

¹ Див.: Зарубежный опыт организации местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.urbanconomics.ru/texts.php?folder_id=197. – Загл. с экрана.

² Див., наприклад: Административное право зарубежных стран [Текст] : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – С. 89–90.

Континентальна модель побудована на основі *державницької теорії самоврядування*¹, яка прямо проголошувала тісний зв'язок органів самоврядування із загальними засадами державного устрою і виходила із необхідності включення цих установ до загальнодержавної системи. Найбільшого поширення державницька теорія набула у Європі. Її витoki йдуть від магдебурзького права². За своїм походженням дана теорія є німецькою і була розроблена Лоренцем фон Штейном (1815–1890) і Рудольфом Гнейстом (1816–1895), на думку яких місцеве самоврядування — це частина державного механізму.

В остаточному підсумку всі теорії місцевого самоврядування лежать між двома крайніми позиціями, одна з яких відносить місцеве самоврядування до невід'ємного права співтовариств і повної незалежності органів місцевого самоврядування від держави, інша, навпаки, права місцевого самоврядування вважає похідними від державної влади, не допускаючи істотної автономії органів місцевого самоврядування. Умовно англосаксонську модель можна вважати втіленням першої, а континентальну — втіленням другої із зазначених позицій. Реформи місцевого самоврядування, що відбулися у світі, призвели до істотного зближення моделей місцевого самоврядування на основі відходу від обох крайніх позицій³.

У деяких країнах (Німеччина, Японія, іспаномовна Латинська Америка та ін.) функціонує *змішана модель*⁴ управління на місцях, схожа як з англосаксонською, так і з континентальною моделями, маючи при цьому і деякі специфічні риси⁵. Наприклад, в іспаномовних країнах Латинської Америки обраний населенням префект,

¹ Синькевич, Н. А. Государственная теория самоуправления и ее направления в европейской науке X – начала XX века [Текст] / Н. А. Синькевич // История государства и права. – 2004. – № 2. – С. 13.

² Див.: Корнієнко, М. І. Місцеве самоврядування в Україні [Текст] / М. І. Корнієнко // Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К. : Укр. центр правн. студій, 1999. – С. 353.

³ Див.: Муниципальные системы зарубежных стран [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO. – Загл. с экрана. Див. також: Евдокимов, В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты [Текст] / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спартак, 2001. – С. 43–44.

⁴ Я. Ю. Старцев таку систему називає *гібридною* (див.: Старцев, Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Текст] : курс лекций / Я. Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005. – С. 61).

⁵ Див.: Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування [Текст] : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо та ін. – К. : [б. в.], 2000. – С. 14.

як правило, затверджуваний парламентом як представник державної влади, одночасно керує місцевою радою. У Німеччині глави місцевих адміністрацій (ландрати) є одночасно й державними чиновниками¹.

До змішаних моделей місцевого самоврядування, очевидно, варто віднести і так звану *іберійську модель*² (що отримала свою назву від колишньої назви Піренейського півострова³). Вона бере свої витoki з Іспанії і Португалії, хоча в Іспанії зазнала істотних змін через поділ держави на автономні утворення⁴. Така ж модель практикується у португаломовній Бразилії, у ряді іспаномовних країн Латинської Америки, у деяких арабських державах. Характерною рисою цієї моделі є те, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та посадові особи місцевого самоврядування (префекти, мерів немає)⁵. Префект, як і рада, обирається населенням, але потім затверджується як представник держави в муніципальному утворенні. Таким чином, префект зосереджує у своїх руках великі повноваження⁶.

Слід також зазначити, що у деяких дослідженнях виокремлюють й *інші моделі* місцевого самоврядування. У деяких зарубіжних дослідженнях пропонується розрізняти моделі місцевого самоврядування на підставі більш детальної класифікації, зокрема *на основі регіональної ознаки*. Так, на території Європи виокремлю-

¹ Гладышев, А. Г. Правовые основы местного самоуправления [Текст] / А. Г. Гладышев. – М., 1996. – С. 22.

² Зокрема, у працях В. Є. Чиркіна ця модель виділяється окремо (див., напр.: Чиркин, В. Е. Основы сравнительного государственоведения [Текст] / В. Е. Чиркин. – М.: Изд. дом «Артикул», 1997. – С. 337; Він же. Публичная власть [Текст] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристь, 2005. – С. 50, 111, 112). Деякі дослідники вважають, що за своїми основними параметрами іберійська модель є фактично різновидом континентальної моделі місцевого самоврядування (див., напр.: Іщенко, О. М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі [Текст] / О. М. Іщенко; Ін-т законодав. передбачень і прав. експертизи. – К., 2003. – С. 18).

³ Див.: Чиркин, В. Е. Публичная власть [Текст] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристь, 2005. – С. 111.

⁴ У результаті чого більшість дослідників відносить Іспанію до континентальної моделі.

⁵ Чиркин, В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт [Текст] / В. Е. Чиркин // Журн. рос. права. – 1997. – № 8. – С. 102.

⁶ Див.: Чиркин, В. Е. Публичная власть [Текст] / В. Е. Чиркин. – М.: Юристь, 2005. – С. 50, 111–112.

ються скандинавська, англійська, французька, німецька, південно-європейська та східноєвропейська моделі.

У західних демократіях дослідники виділяють різні моделі організації місцевого самоврядування, вирішальним при цьому є не структура управління, а завдання і способи розв'язання цих завдань, так само як і характер здійснення державного контролю. Так, південнонімецька модель передбачає виборність як ради громади, так і бургомістра. За *рейнською бургомістерською моделлю* обирається представницький орган громади, який, у свою чергу, обирає бургомістра. *Магістратська модель* передбачає вибори радою колегіального органу управління — магістрату. *Північнонімецька модель* — «дворівнева», при цьому представницький орган обирає бургомістра — голову ради громади і головного керуючого (директора) громади. Така сама система існує у Великій Британії (вона і стала основою для введення місцевого самоврядування в англійській окупаційній зоні Німеччини). У Швейцарії відсутня єдина модель місцевого самоврядування, у більшості кантонів вирішальним органом є загальні збори громади, при цьому органом управління виступає виборний парламент громади. У Франції обрана громадянами громади рада вибирає бургомістра, що має досить широкі повноваження, при цьому держава здійснює не тільки правовий, а й професійний контроль за діяльністю громад¹.

Ще однією тенденцією є те, що у цілому в Європі ставлення до місцевого самоврядування поляризується за віссю «*північ*» — «*південь*» згідно з мірою самостійності місцевого самоврядування. Скандинавські країни відрізняються високим ступенем автономії місцевого самоврядування, країни Південної Європи — низьким.

Так, Адольф Гессер у своїй книзі «Свобода муніципальних утворень як порятунок Європи» пов'язує рівень розвитку місцевого самоврядування з історією розвитку суспільних свобод і державності, виділяючи: «*споконвічно вільні*» країни з традиційно високим ступенем громадянських свобод, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації (Велика Британія, держави Північної Європи, Нідерланди, Швейцарія, поза Європою — США), і «*лібералізовані держави верховної*

¹ Див.: Зеевальд, О. Значение местного самоуправления и его основные модели в европейских странах [Текст] / О. Зеевальд // Местное самоуправление: теория и практика / под общ. ред. Г. Люхтерхандт. — 2-е изд. — М. : Фонд Ф. Науманна, 1997. — С. 10–20.

лади», що засновані на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату і залишають мало місця для реального «управління під свою відповідальність» на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія і Німеччина). Тим самим Гессер дає більш широку класифікацію, ніж англосаксонська/континентальна моделі. Для першої групи країн у його класифікації «точкою відліку» є місцева громада, для другої — держава. Наприклад, ще в XIX ст. законодавці Бельгії відстоювали тезу: громада старіша за державу, закон її знаходить, а не створює. Для Франції є справедливим зворотнє, а саме — верховенство держави, там закон може створити громаду.

Первинність громади виявляється в тому, яку увагу в країнах першої групи приділяють впливу і контролю громадян за місцевим самоврядуванням¹.

Виділяють також модель управління, яка принципово відрізняється від існуючих світових демократичних моделей, — *система рад*, так звана «радянська» модель, що проіснувала до початку 1990-х рр. Дана модель була характерна насамперед для Радянського Союзу та інших країн «світової системи соціалізму», а також для окремих держав, що розвивалися, орієнтуючись на соціалістичну перспективу. Так, за радянських часів система влади характеризувалася максимальною концентрацією державної влади в центрі при повній безправності регіонів і територіальних одиниць, відсутністю механізмів місцевого самоврядування. Згідно з концепцією радянської влади всі представницькі органи — від низу до верху — входять до єдиної системи державної влади, що різко змінило існуюче до революції уявлення про місцеве самоврядування як недержавну владу. Радянська модель базувалася на запереченні принципу поділу влади і на проголошенні повновладдя представницьких органів (рад) на відповідній території.

Сьогодні подібна система зберігається в тій чи іншій формі лише в деяких країнах, що продовжують вважати себе соціалістичними (В'єтнам, Китай, КНДР, Куба). Окремі риси «радянської» моделі залишилися й у деяких країнах СНД. На сучасному етапі країни Східної Європи практично відмовилися від радянської

¹ Див.: Зарубежный опыт организации местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.urbanecconomics.ru/texts.php?folder_id=197. – Загл. с экрана.

моделі, переважно взявши на озброєння континентальну модель місцевого управління як найбільш близьку їхнім правовим системам. Тому сьогодні радянська модель становить багато в чому вже не стільки практичний, скільки науковий інтерес.

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що основні положення розглянутих моделей та теорій місцевого самоврядування зберігають своє значення і дотепер, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. І хоча сучасна практика місцевого самоврядування в розвинутих демократіях свідчить про певне зближення муніципальних систем, синтез елементів громадянської та державницької теорій, принцип незалежності місцевого самоврядування і тенденція до розширення його повноважень сьогодні все більше знаходять своє законодавче закріплення¹.

Цілком очевидним сьогодні є те, що місцеве самоврядування, в якому закладено глибокі традиції соборності, має бути відроджене на принципово новій основі і стати одним із фундаментальних принципів будівництва вітчизняних інститутів демократії. Як свідчить досвід багатьох демократичних країн, раціональний розподіл повноважень і відповідальності на місцях між органами муніципального управління і представницького самоврядування дає змогу забезпечити найбільш ефективну взаємодію цих структур, засновану на вільному волевиявленні громадян і захисті ними своїх соціальних і економічних інтересів у межах закону.

У реальних умовах державотворення в Україні важко віднайти однозначне втілення тієї чи іншої концепції/моделі місцевого самоврядування. У чистому вигляді її немає і в законодавстві розвинутих європейських демократичних країн.

Звичайно ж, становлення і вдосконалення місцевого самоврядування розраховано на довгострокову перспективу. Але й довгострокова перспектива передбачає однозначність у розумінні і в подальшій організації місцевого самоврядування. Вважаємо,

¹ Див., наприклад: Зеевальд, О. Значение местного самоуправления и его основные модели в европейских странах [Текст] / О. Зеевальд // Местное самоуправление: теория и практика / под общ. ред. Г. Люхтерхандт. – 2-е изд. – М. : Фонд Ф. Науманна, 1997. – С. 9–20; Norton, A. An International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies [Text] / A. Norton. – Aldershot : Edward Elgar, 1994. – P. 87.

що у державі має діяти єдина концепція місцевого самоврядування, закріплена в Конституції і законі України. Реальною виглядає концепція, яка б поєднала відповідно позитивні елементи громадянської та державницької теорій місцевого самоврядування, де останнє розглядається як самостійний рівень публічної влади і форма самоорганізації громадян на місцевому рівні¹.

Підсумовуючи викладене, слід констатувати наближеність чинної моделі місцевого самоврядування до класичної французької (романо-германської) моделі, але з перевагою владних повноважень на боці місцевих державних адміністрацій. Водночас перспективним напрямом удосконалення цієї системи має стати підвищення ролі місцевих рад та істотне розширення управлінських повноважень органів місцевого самоврядування. У країнах «романської» Європи повноваження органів державної влади зводяться в основному до контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування, у той час як фінансово-бюджетні повноваження залишаються в руках самоврядування. Досвід цих країн щодо розширення повноважень місцевого самоврядування може бути корисним і для України.

4.2. Інститут делегування державних повноважень: аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду розподілу повноважень

Сьогодні значної ваги набуває питання взаємовідносин органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, визначення організаційно-правових форм їх співпраці. Проблема такої взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади мала місце практично на всіх етапах розвитку місцевої влади. Постійно існувала необхідність узгодження інтересів місцевого самоврядування і держави в особі місцевих державних адміністрацій, їх збалансованості та необхідність оптимального правового регулювання.

Окремі аспекти проблеми взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, проблеми делегування зна-

¹ Див.: Онупрієнко, А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз [Текст] : монографія / А. М. Онупрієнко. – Х. : ПП «Торсінг», 2009. – С. 142–143.

йшли відображення у наукових розробках, серед яких праці В. Б. Авер'янова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Ю. В. Делії, В. М. Кампо, В. І. Чушенка¹ та інших науковців.

Стосовно предмета нашого дослідження слід зазначити, що в закордонній практиці державного і муніципального управління значного поширення набув інститут делегування державних повноважень муніципальним органам і накопичено великий досвід реалізації державних функцій на місцевому рівні.

Дана форма взаємодії органів центральної і місцевої влади не є новою за своєю суттю². Інститут делегування відомий ще з часів римського права, яке виробило основні ознаки і принципи даного інституту, які без особливої зміни були сприйняті в практиці державного будівництва багатьох країн світу. Делегування (від лат. *delegare* — покладати, передавати) розумілося як доручення частини повноважень від носія первинних прав — делеганта (делегатора), особі, що приймає дані повноваження, — делегату³. Деле-

¹ Див.: Авер'янов, В. Б. Компетенція органів виконавчої влади: загальна характеристика змісту [Текст] / В. Б. Авер'янов // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. — С. 256; Батанов, О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад із функціями місцевих органів державної виконавчої влади [Текст] / О. Батанов // Право України. — 1999. — № 5. — С. 25–29; Борденюк, В. І. Місцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади [Текст] / В. І. Борденюк // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. — С. 44–59; Борденюк, В. Деякі аспекти співвідношення системи органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування [Текст] / В. Борденюк // Юрид. Україна. — 2005. — № 5. — С. 16–22; Делія, Ю. Компетенційні спори: причини і шляхи їх подолання [Текст] / Ю. Делія // Право України. — 2000. — № 6. — С. 32–33; Кампо, В. М. Місцеве самоврядування в Україні [Текст] / В. М. Кампо. — К. : Ін Юре, 1997. — С. 4–5; Куйбіда, В. С. Система місцевого самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда, В. Чушенко // Вісн. Львів. ун-ту : зб. наук. пр. Сер. юридична. — Львів : ЛДУ, 2000. — Вип. 35. — С. 195–199.

² Під «формою взаємодії» у даному випадку розуміється спосіб зовнішнього виразу управлінського зв'язку між органами центральної влади і місцевими органами влади (наприклад, контроль, координація, делегування повноважень та ін). Терміном же «місцевий орган влади» охоплюються як власне органи місцевого самоврядування, так і органи місцевого управління – держадміністрації.

³ Слід одразу зазначити, що, на нашу думку, стосовно місцевих органів влади «передача», «делегування», «надання» і «наділення» як способи передачі окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування – відносно однозначні поняття, які співвідносяться між собою. Передача – як метод регулювання обсягу повноважень органів місцевого самоврядування реалізується способом делегування (наділення, надання). Передача – родове поняття стосовно видових понять наділення, надання і делегування.

гування в публічному праві того часу не мало консенсуального характеру, передбачало обов'язкове прийняття спеціального закону (*imperium lex curiata de iurisdictione*), який підтверджував акт делегування. Делегант мав право контролювати виконання переданих повноважень делегату. Носій переданих повноважень не міг делегувати його далі, відповідно до правила *delegatus non potest delegare*¹.

Можна також зазначити, що ще в 1790 р. у доповіді із законопроекту щодо реформи місцевого самоврядування в Національних зборах Франції Туре виділив поняття справ, властивих за своєю природою муніципальному управлінню, і поняття справ державних, які передаються органам місцевого самоврядування².

У сучасній практиці державотворення делегування широко використовується як спосіб перерозподілу повноважень між суб'єктами публічного права (наприклад, між органами різних гілок державної влади³), між суб'єктами міжнародного права (наприклад, передача державно-владних повноважень міждержавному об'єднанню⁴). Делегування використовується також як ефективна форма децентралізації владних повноважень, перерозподілу їх між центральною владою і місцевими органами влади. Тут під децентралізацією розуміється переміщення владних повноважень від держави, державних установ недержавним суб'єктам, у нашому випадку місцевим органам влади. Виділяють два основних способи децентралізації. Перший — це законодавче закріплення центральною владою за місцевим самоврядуванням обсягу компетенції. Другий — це передача (делегування) окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування на підставі спеціального акта.

У межах нашого дослідження зупинимося на досвіді делегування державних повноважень саме місцевим органам влади.

¹ Див. докладніше: Бартошек, М. Римское право: (Понятия, термины, определения) [Текст] / М. Бартошек. — М. : Юрид. лит., 1989. — С. 147; Пухан, И. Римское право [Текст] : (базовый учеб.) : пер. с макед. / Иво Пухан, М. Поленак-Акимовская. — М. : Зерцало : ТЕИС, 1999. — С. 16–21, 32–33.

² Див.: Фадеев, В. И. Муниципальное право России [Текст] / В. И. Фадеев. — М. : Норма, 1994. — С. 27.

³ Йдеться про так звану «делеговану нормотворчість», наприклад, Конгрес США делегує адміністрації Президента свої повноваження на видання актів, що мають нормативний характер (див.: Административное право зарубежных стран [Текст]. — М. : Спартак, 1996. — С. 18–21).

⁴ Див.: Федерализм [Текст] : энцикл. слов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Большая Рос. Энцикл., 1997. — С. 69.

Дійсно, добре знайомі зі станом справ у відповідних муніципальних одиницях органи місцевого самоврядування найчастіше здатні більш ефективно й оперативніше, ніж центральний уряд, вирішувати локальні питання. Це положення знайшло своє відображення у принципі *субсидіарності*, що є однією з основ делегування¹.

До речі, поняття *субсидіарності* виходить із середньовічного міського права. Сучасне його розуміння відображає практику постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими органами різного рівня. Цей принцип передбачає, що конкретні публічно-владні повноваження повинні здійснюватися органами публічної влади того рівня, який має умови для найбільш ефективної реалізації відповідного повноваження. Як правило, на центральному рівні залишаються тільки ті повноваження, які стосуються функціонування країни в цілому, інші ж повноваження передаються на місця; влада, таким чином, наближається до населення за принципом: «Ніколи не доручайте великій одиниці те, що може бути зроблено більш дрібною»². Наприклад, у законодавстві про децентралізацію Французької Республіки (1982–1983 рр.) принцип субсидіарності доповнений ще й положенням, відповідно до якого повноваження має в повному обсязі здійснюватися на тому рівні влади, на якому воно може здійснюватися найбільш ефективно. Дефініція субсидіарності закріплена і в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. (ст. 4)³.

Як зазначається у *проекті Європейської хартії регіонального самоврядування*, прийнятому Конгресом місцевих і регіональних влад Європи на його четвертій сесії 5 червня 1997 р., «при здійсненні своїх повноважень регіони зобов'язані з належною повагою до закону керуватися інтересами громадян, а також принципом субсидіарності і враховувати розумні вимоги загальнодержавної

¹ Докладніше про сутність принципу див.: Калиновський, Б. Принцип субсидіарності, його місце в Європейській хартії місцевого самоврядування та національних правових системах [Текст] / Б. Калиновський // Вісн. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – 2002. – № 2. – С. 243–248.

² Висловлення належить закордонному аналітику Д. Мойніхену (цит. за: Хухлындина, Л. М. Интеграция: объединенная Европа или сообщество свободных европейских регионов? [Текст] / Л. М. Хухлындина, Д. А. Ходаков // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1999. – № 4. – С. 47).

³ Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Текст] // Місц. та регіон. самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 71.

і європейської солідарності»¹. Цей проект ще не затверджений і, звичайно, його не можна вважати обов'язковим розпорядженням для відповідних дій Української держави. Однак його положення вже зараз необхідно враховувати в законодавчій діяльності відповідно до курсу на європейську інтеграцію, що цілком відповідає національним інтересам України.

Ідея субсидіарності пов'язана насамперед із розумінням суті сучасної держави як соціального інституту², функціонування якого неможливе без постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими ланками різного рівня, щоб скоротити дистанцію між органом, що приймає рішення, і сферою дії цього рішення. Саме принцип субсидіарності міг би бути критерієм розумного перерозподілу повноважень.

«Вигода і необхідність» покладання державних повноважень на органи місцевого самоврядування була усвідомлена законодавцями багатьох держав. Як наслідок, законодавство ряду іноземних держав розрізняє *обов'язкові, доручені (делеговані)*³ і *факультативні (власні — добровільні) повноваження* місцевих органів влади⁴.

У даному випадку питання можливості й доцільності делегування державних повноважень місцевим органам влади не викликає сумніву і не є основним. Більш важливим здається питання про сутнісні характеристики вимог, що пред'являються до процедури делегування державних повноважень місцевим органам влади.

Доручені, «делеговані» повноваження місцевих органів передаються вищестоящою владою на підставі спеціальних законів, із можливим укладанням додаткових угод (договорів). У зарубіжно-

¹ Див.: Європейська Хартія регіонального самоврядування [Електронний ресурс] : Проект від 5 черв. 1997 р. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/fond/default.asp?cid=213>. – Заголовок з екрана.

² Див.: Яковюк, І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Яковюк. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – 19 с.

³ При цьому важливо зазначити, що переміщення державних повноважень за допомогою делегування не має на увазі трансформацію їх якісної характеристики – загальнодержавного значення. При делегуванні місцеві органи влади виступають лише як «інструмент» їх якісного вирішення відповідно до принципу субсидіарності.

⁴ Див.: Черкасов, А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов. – М. : Изд. группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – С. 111; Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование [Текст] : науч.-аналит. обзор. – М. : ИНИОН РАН, 1994. – 91 с.

му законодавстві є приклади укладання договорів про передачу матеріальних і фінансових ресурсів для здійснення повноважень, переданих за законом. Як приклад можна навести Закон Французької Республіки № 83-8 від 7 січня 1983 р. «Про розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами і державою». Цей закон визначає порядок (у тому числі договірний) передачі зазначених повноважень¹.

Конституція Італії 1947 р. закріпила трирівневу систему територіального устрою, в основу якої покладено два принципи — політичної децентралізації й автономії територіальних колективів у рамках єдиної держави (ст. 5 Конституції). Ця модель одержала найменування «обласна держава», в її рамках здійснюється делегування повноважень місцевому самоврядуванню. Відповідно до статей 117 і 118 Конституції Італії² у разі потреби центральні органи держави можуть делегувати областям інші (додаткові державні) повноваження у сфері управління на підставі закону. У свою чергу область може передавати окремі державні повноваження також у сфері управління на муніципальний рівень провінціям і комунам.

Англійський дослідник С. А. Крос зазначає, що у Великій Британії Закон про місцеве самоврядування Англії й Уельсу 1972 р. передав окружному і районним (у Лондоні) муніципальним радам повноваження із забезпечення функціонування деяких об'єктів державного значення і вирішення інших державних питань. Ці повноваження забезпечують експлуатацію аеродромів, охорону пам'яток культури, доріг державного значення, охорону здоров'я тощо³.

У Німеччині в компетенції органів місцевого самоврядування «відповідно до традиційного комунального права» також розрізняють самостійні завдання, що походять із самоврядування громад (власні завдання), і доручені завдання комунальних органів муніципального управління. До доручених завдань (справ) зазвичай належать функції, покладені законодавством земель. Це так звана «делегована сфера впливу». До неї входять поліцейські функції,

¹ Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1–3.

² Див.: Конституция Италии [Текст] // Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтер Клувер, 2003. – С. 268.

³ Цит. за: Баранчиков, В. А. Муниципальное право [Текст] : учебник / В. А. Баранчиков. – М. : Юнити : Закон и право, 2000. – С. 31.

служба вуличного руху, будівельний і промисловий нагляд, нагляд за безпритульними, облік чисельності населення та ін.¹

У Швеції органи місцевого управління відповідальні не лише за свою локальну економіку і комунальні послуги, а й на підставі спеціальних законів за соціальну допомогу, шкільну систему, медичне обслуговування і суспільну охорону здоров'я (так звані «статутні» питання), які є не місцевими, а державними функціями². Аналогічним чином законодавство Фінляндії виділяє так звані «агентські» функції, що впливають із наданих зверху доручень, що також встановлюються спеціальними законами³.

Відповідно до ст. 9 Закону Латвії «Про самоврядування» установи державного управління, якщо це передбачено в законах і правилах Кабінету Міністрів, можуть уповноважити самоврядування виконувати окремі функції установ державного управління, визначивши порядок їхнього виконання і здійснюючи нагляд за виконанням цих функцій⁴.

До самої процедури делегування в зарубіжних країнах ставляться досить жорсткі вимоги, що регламентують фінансово-матеріальний супровід, контроль, відповідальність за реалізацію державних повноважень, переданих місцевим органам влади⁵. Дійсно, виконання органами місцевого самоврядування покладених державою розпоряджень пов'язано зі значними витратами. Таким чином, може виникнути загроза фінансовій самостійності, порушенню відносної «комунальної автономії», що може викликати неможливість виконання власних функцій. Для запобігання цим та іншим несприятливим наслідкам у законодавстві зарубіжних країн, міжнародних правових актах закріплюється положення про обов'язковий супровід процедури делегування державно-владних повноважень органам місцевого

¹ Тимофеев, Н. С. Коммунальное право ФРГ [Текст] / Н. С. Тимофеев. – М. : Изд-во МГУ, 1982. – С. 59; Государственное право Германии [Текст] : в 2 т. : сокр. пер. нем. семитом. изд. / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : РАН, Ин-т государства и права, 1994. – Т. 2. – С. 9.

² Див.: Введение в шведское право [Текст]. – М. : Юрид. лит., 1986. – С. 82.

³ Пьюхэнен, А. Исполнительная власть в Финляндии [Текст] / А. Пьюхэнен // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 148.

⁴ Тихомиров, Ю. А. Публичное право [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 363–364.

⁵ Див.: Лазарева, Н. В. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления (история, структура, регулирование) [Текст] / Н. В. Лазарева ; М-во общ. и проф. образования РФ, Рост. гос. экон. акад. – Ростов н/Д, 1998. – С. 80–81.

самоврядування передачею необхідних, у тому числі фінансових, матеріальних ресурсів.

Повертаючись до досвіду Італії, слід зазначити, що делегування здійснюється на підставі закону і передбачає обов'язкову передачу фінансових засобів, у необхідних випадках — персоналу або майна всім територіальним установам даного рівня або їх асоціаціям. При делегуванні повноважень попередньо проводяться консультації з представниками провінцій і комун. Як правило, делегування здійснюється не відносно окремих муніципалітетів, а щодо всіх територіальних колективів одного рівня¹. Засоби, необхідні для реалізації державних повноважень, розподіляються між провінціями і комунами, виходячи з об'єктивних критеріїв — кількості жителів, показників соціально-економічного розвитку, характеру переданих функцій².

У Німеччині покладання на громаду (комунальне самоврядування) яких-небудь державних завдань у рамках дорученої компетенції в кожному конкретному випадку здійснюється за законодавчим актом землі, яким обов'язково мають бути врегульовані необхідні фінансові питання³. Н. С. Тимофеев підкреслює, що такі завдання доручаються не громаді, а її певним органам, що нестимуть відповідальність у разі невиконання або неналежного виконання переданих повноважень⁴. Для забезпечення належного виконання делегованих органам місцевого самоврядування державних повноважень здійснюється так званий «професійний» нагляд, тобто постійний контроль з боку державних федеральних органів або служб земель⁵.

¹ Васильева, Т. А. Реформы местного самоуправления в Италии [Текст] / Т. А. Васильева // Реформы местного управления в странах Западной Европы : сб. ст. и обзоров. – М. : ИНИОН РАН, 1993. – С. 49.

² Див.: Административное право зарубежных стран [Текст]. – М. : Спартак, 1996. – С. 144–146.

³ Про це див., наприклад: Конституция земли Баден-Вюртенберг [Текст] // Ясюнас, В. А. Основы местного самоуправления : учеб. пособие. – М. : Ось-89, 1998. – С. 122–146; Административное право зарубежных стран [Текст]. – М. : Спартак, 1996. – С. 113–114.

⁴ Тимофеев, Н. С. Коммунальное право ФРГ [Текст] / Н. С. Тимофеев. – М. : Изд-во МГУ, 1982. – С. 59.

⁵ Шишкина, Н. Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития [Текст] / Н. Э. Шишкина. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1995. – С. 42–43.

Латвійське законодавство встановлює вимоги одночасної передачі засобів на здійснення державних повноважень і організації контролю за їх виконанням¹.

На підставі викладеної закордонної практики можна виділити такі загальні вимоги, що пред'являються до процедури передачі державних повноважень місцевим органам влади:

1) передача проводиться відповідно до принципу субсидіарності;

2) передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акта з можливим укладенням додаткових угод і (або) договорів;

3) процедура супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних, інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади;

4) передані повноваження при цьому зберігають державно-правову природу, органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень, так і використання переданих засобів і ресурсів, зберігають право давати вказівки («імперативні консультації») із приводу реалізації таких повноважень;

5) встановлюється відповідальність перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих державних повноважень місцевих органів влади в межах переданих фінансових, матеріальних, інших ресурсів.

Надання делегованих повноважень — загалом не нова норма в міжнародних правових документах. У пункті 5 *Всесвітньої декларації місцевого самоврядування* йдеться про можливість центральних або регіональних структур передавати повноваження місцевим органам самоврядування².

Не можна залишити без уваги і *Європейську хартію місцевого самоврядування*, яка проголошує, що основні повноваження органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню місцевих властей повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт із

¹ Див.: *Local and Regional Governments in Latvia* [Text]. — 2d ed., 2002. — P. 18–23, 30.

² Див.: *Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 23–25 вересня 1985 р.* [Текст] / пер. з англ. І. Дроздовської // *Місц. та регіон. самоврядування України.* — 1994. — Вип. 1–2 (6–7). — С. 67.

громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві власті, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов (ст. 4)¹.

Застосування принципу делегування одержує неоднозначні оцінки з боку дослідників. Частина науковців як позитивне явище оцінюють деконцентрацію влади на центральному рівні, розвантаження центрального уряду від місцевих справ і зближення держави з громадянським суспільством. Інші, вказуючи на загальну для більшості країн сучасного світу тенденцію скорочення власне комунальних справ і розширення обсягу державних повноважень (обов'язкових і доручених справ), говорять про включення місцевого самоврядування в єдину вертикаль державного управління², що відображає зростаючу інтеграцію місцевих органів влади в державний механізм.

Так, за оцінками дослідників, у Німеччині обов'язкові й доручені справи становлять 80–90 % від загального обсягу завдань, вирішуваних місцевими органами. Аналогічно у Фінляндії встановлені законом державні за характером обов'язки становлять приблизно $\frac{3}{4}$ від усього обсягу справ комун³. У скандинавських

¹ Див.: Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Текст] // Місц. та регіон. самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 71.

² Див.: Борденюк, В. Деякі аспекти співвідношення системи органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування [Текст] / В. Борденюк // Юрид. Україна. – 2005. – № 5. – С. 16; Борденюк, В. Державний механізм держави як система органів державної влади та органів місцевого самоврядування та фактори його цілісності [Текст] / В. Борденюк // Юрид. Україна. – 2005. – № 3. – С. 20; Авакьян, С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России [Текст] / С. А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы : материалы науч.-практ. конф. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1994. – С. 44; Пылин, В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления [Текст] / В. В. Пылин // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 13; Черкасов, А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов. – М. : Изд. группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – С. 114; Государственное право Германии [Текст] : в 2 т. : сокр. пер. нем. семитом. изд. / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, 1994. – Т. 2. – С. 9; Граверт, Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ [Текст] / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 107; Оффердал, О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы [Текст] / О. Оффердал // ПОЛИС. – 1999. – № 2. – С. 155–167.

³ Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование [Текст] : науч.-аналит. обзор. – М. : ИНИОН РАН, 1994. – С. 62.

країнах місцеве самоврядування, на думку норвезького політолога О. Оффердала, стає все більш інтегральною частиною загальнодержавної організації з надання послуг. Муніципалітети втратили свою роль автономної місцевої одиниці, що займається винятково власними справами¹.

Разом із тим, розмірковуючи про залежність місцевого самоврядування від центральної влади, можна констатувати, що держава цілком не підкоряє собі місцеві органи влади і управління. У ряді моделей вони не пов'язані прямою адміністративною ієрархічною залежністю з органами державної влади, мають власну легітимність (тому що формуються або за участю місцевого співтовариства, або безпосередньо ним). Крім того, слід вказати на їхню певну автономність — фінансово-економічну (муніципальна власність, місцеві податки та інші грошові надходження, що стягуються на користь місцевих співтовариств), організаційну (право формування власної структури, підбір кадрів) і компетенційну (мають право приймати юридично значущі рішення з окресленого кола питань, виступати як суб'єкт публічного і приватного права).

Пристаючи до розгляду власне досвіду *делегування повноважень органів місцевої влади в Україні*, необхідно підкреслити, що аналіз чинного законодавства України дозволяє зробити висновок, що повноваження органів місцевого самоврядування складаються з двох груп, блоків², різних як за своєю юридичною природою, так і за особливостями їхнього здійснення.

1. Перший блок повноважень — *власні або основні*. Це повноваження, що впливають із власної компетенції місцевого самоврядування, тобто ті, які визнає і закріплює за територіальною громадою держава і які забезпечують самостійне вирішення населенням питань місцевого значення (статті 7, 140 Конституції України)³. Основні повноваження⁴ — питання, яким надається загальнодерж-

¹ Оффердал, О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы [Текст] / О. Оффердал // ПОЛИС. – 1999. – № 2. – С. 155.

² До речі, В. Е. Чиркін, розглядаючи дві групи повноважень місцевого самоврядування (власні, встановлені законами та статутами (в межах закону) та делеговані державою), поняття повноваження та компетенція поєднує (див.: Чиркин, В. Е. Конституционное право России [Текст] : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – С. 433).

³ Див.: Конституція України [Текст]. – Х. : Одиссей, 2006. – 48 с.

⁴ Деякі автори їх називають обов'язковими (див., наприклад: Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник / А. А. Мишин. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2002. – С. 372).

жавне значення і які мають виконуватися в обов'язковому порядку (водопостачання, транспорт, суспільна безпека, охорона здоров'я, забезпечення санітарного стану населених пунктів та ін.). Коло обов'язків муніципалітетів може бути розширене за рахунок повноважень, делегованих їм вищестоящими властями. Можливість такого делегування передбачена, наприклад, у Великій Британії, Німеччині та інших європейських країнах¹.

2. Принципово іншим є другий блок повноважень — *окремі державні повноваження, «доручені» або делеговані* органам місцевого самоврядування, — державні повноваження, що передаються місцевим органам із наданням необхідних матеріальних і фінансових засобів для їхньої реалізації і державним контролем над органами місцевого самоврядування, що їх виконують².

Слід зазначити, що йдеться про делегування повноважень саме органам місцевого самоврядування. Делегування ж повноважень місцевого самоврядування державним органам із наукової точки зору є нонсенсом³. Тому вважаємо позитивним відмову від такого делегування⁴.

До прийняття Конституції України 1996 р. органи державної виконавчої влади делегували повноваження виконавчим органам місцевих Рад. Основний Закон вніс істотні зміни до цього питання. На відміну від попередніх законодавчих актів передбачається, що окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам місцевого самоврядування, тобто безпосередньо радам. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень

¹ Див.: Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник / А. А. Мишин. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2002. – С. 372–373.

² До речі, під державними повноваженнями розуміються повноваження органів державної влади України, а також повноваження посадових осіб цих органів, віднесені до їх компетенції Конституцією та законами України.

³ Конституційна реформа: проблеми правових засад місцевого самоврядування [Текст] / В. Граб, В. Кампо, С. Клебан та ін. // Віче. – 2003. – № 6. – С. 16.

⁴ Див. текст законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» від 8 груд. 2004 р. (проект рестр. № 3207-1) [Текст] // Голос України. – 2005. – 13 січ. (№ 5).

органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (частини 3, 4 ст. 143 Конституції України)¹.

У подальшому здійснення делегованих повноважень було закріплене в законах «Про місцеве самоврядування в Україні»², «Про місцеві державні адміністрації»³. Крім того, через недостатню урегульованість процедур делегування повноважень мала місце спроба прийняття спеціального окремого Закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень», нагальність прийняття якого неодноразово зазначалася в наукових публікаціях⁴.

Практика делегування не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом із тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще структур державної виконавчої влади, особливо на первісному рівні адміністративно-територіального поділу держави⁵. Тому позитивним моментом є відмова, хоч поки що тільки на рівні законопроекту, від утворення держадміністрацій на рівні районів, а також поява у ст. 140 Конституції виконавчих органів обласних і районних рад⁶.

Делегування повноважень повинне, як це прямо передбачено Конституцією України, супроводжуватися *передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів*, про що йдеться у ст. 143 Конституції, а також у ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Це надзвичайно важлива умова, що гарантує, по-перше, саме здійснення повноважень, а по-друге, продов-

¹ Див.: Конституція України [Текст]. – Х. : Одіссей, 2006. – 48 с.

² Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

³ Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

⁴ Див., наприклад: Битяк, Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування [Текст] / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2002. – Вип. 4. – С. 3–14; Янюк, Н. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень [Текст] / Н. Янюк, О. Бориславська // Право України. – 2006. – № 6. – С. 22.

⁵ Див.: Корнієнко, М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи [Текст] : навч. посіб. / М. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – С. 64.

⁶ Див. текст законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» від 8 груд. 2004 р. (проект рестр. № 3207-1) [Текст] // Голос України. – 2005. – 13 січ. (№ 5).

ження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому головних функцій. Невиконання такої умови, на думку більшості дослідників, є підставою для відмови відповідних органів місцевого самоврядування від виконання відповідних державних повноважень або для виконання органами місцевого самоврядування переданих повноважень тільки в межах наданих ресурсів¹.

Отже, при передачі матеріальних і фінансових засобів для здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень важливо враховувати їх домірність переданим повноваженням і їх достатність для реалізації цих повноважень. Від достатності переданих органам місцевого самоврядування зазначених засобів для здійснення окремих державних повноважень залежатимуть межі реалізації цих повноважень відповідними органами, а також відповідальність органів місцевого самоврядування за їх здійснення. Вимога домірності фінансових коштів органів місцевого самоврядування наданим їм конституцією чи законом повноваженням знайшла відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 9)².

З урахуванням вимог ст. 4 Хартії щодо відповідності цих повноважень можливостям та інтересам місцевого самоврядування необхідно виробити конкретні переліки державних повноважень, які не можуть делегуватися органам місцевого самоврядування взагалі або делегуються в разовому порядку на певний строк, а також безстроково, інші умови здійснення цих повноважень та їх припинення.

Крім того, доречно на підставі законодавства про делегування і законів про бюджет, що закріплюють обсяг фінансових засобів на здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, укладати договори між уповноваженими органами державної влади і органами місцевого самоврядування про порядок і терміни фінансування органів місцевого самоврядування при здійсненні ними окремих державних повноважень, про

¹ З цього приводу див., наприклад: Конституційна реформа: проблеми правових засад місцевого самоврядування [Текст] / В. Граб, В. Кампо, С. Клебан та ін. // Віче. – 2003. – № 6. – С. 11–19; Запроваджується інститут делегованих повноважень [Текст] : Законопроект «Про делеговані повноваження» // Юрид. вісн. України. – 2001. – № 23. – С. 7; Уваров, А. А. О некоторых критериях эффективности местного самоуправления [Текст] / А. А. Уваров // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 129.

² Див.: Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Текст] // Місц. та регіон. самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 72.

відповідальність за несвоєчасну передачу і нецільове використання відповідних фінансових засобів.

Ще одна умова, пов'язана з наділенням органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, полягає в *можливості контролю з боку держави за їх реалізацією*. Такий контроль, за загальним правилом, означає можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування із приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати прийняті ними рішення з точки зору не лише законності, а й доцільності, а також скасовувати в разі необхідності такі рішення чи припиняти їх дію.

Механізм урядового нагляду за муніципалітетами у європейських країнах є різним¹. В унітарних державах (Велика Британія, Франція, Італія) такий нагляд здійснюється центральним урядом. Так, в Англії муніципальними органами відає міністерство охорони навколишнього середовища, у Франції та в Італії — міністерство внутрішніх справ. Певні наглядові функції щодо муніципалітетів виконують й інші міністерства і центральні відомства, передусім міністерства фінансів. У федеративних державах муніципалітетами відають, як правило, уряди суб'єктів федерації. Так, у Німеччині контроль здійснює урядовий апарат земель. Разом із тим федеральні уряди нерідко в обхід конституційних положень впливають на діяльність місцевих влад, даючи хід різним програмам фінансової допомоги муніципалітетам, яку надають при умові виконання урядових вимог.

У деяких країнах (наприклад, у скандинавських, у Великій Британії та ін.) контроль за законністю фінансової та іншої діяльності органів місцевого управління здійснюють спеціальні відносно незалежні контролери-омбудсмени («ombudsman» — представник інтересів, перекладач), порушуючи питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне здійснення фінансово-бюджетних та інших повноважень².

¹ Див., наприклад: Административное право зарубежных стран [Текст] : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – С 70–72, 161–173, 182–183.

² Див.: Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник / А. А. Мишин. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2002. – С. 386–387; Административное право зарубежных стран [Текст] : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – С. 173–181.

Розрізняються й форми державного нагляду. У Німеччині, наприклад, у сфері власних повноважень громад він має винятково правовий характер, а у сфері переданих державою комунам для виконання повноважень це не лише правовий, а й галузевий нагляд — за способом виконання і фінансування завдань¹.

Для української системи місцевого самоврядування варто визнати можливим застосування позитивного зарубіжного досвіду з передачі окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування, а також з контролю за їх реалізацією. Із питань же місцевого значення органи місцевого самоврядування повинні мати визначену в рамках законодавства певну свободу дії. Контроль з боку державних органів влади в цій сфері необхідно здійснювати тільки за відповідності дій місцевих органів влади законодавству.

У будь-якому разі хотілося б підкреслити, що при передачі державних повноважень органам місцевого самоврядування необхідно враховувати інтереси місцевого населення, можливість і реальну здатність органів місцевого самоврядування здійснювати дані повноваження, забезпеченість з боку органів державної влади достатніми матеріально-фінансовими ресурсами, підконтрольність делегованих повноважень державі.

Одним зі способів вирішення зазначених проблем є прийняття закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень», що дозволив би встановити єдині підходи у правовому регулюванні передачі державних повноважень, передбачав як власне порядок передачі даних повноважень, так і порядок передачі необхідних для їхнього здійснення ресурсів².

Водночас ми вважаємо, що з цілого ряду поточних питань органам місцевого самоврядування і органам управління доцільно використовувати більш оперативні форми. Так, якщо характер взаємодії у певній сфері вимагає детального визначення прав, обов'язків і відповідальності, а також пов'язаний із виділенням

¹ Див.: Практические задачи и требования местного самоуправления в Германии [Текст] // Местное самоуправление: теория и практика / под общ. ред. Г. Люхтерхандт. – М. : Фонд Ф. Науманна, 1996. – С. 24–26.

² До речі, до тексту законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. внесені положення щодо розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням, а також підстав і порядку делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, які мають встановлюватися виключно законом (див.: Про внесення змін до Конституції України [Текст] : Проект Закону України від 8 груд. 2004 р. (реєстр. № 3207-1) // Голос України. – 2005. – 13 січ. (№ 5)).

матеріально-фінансових коштів, то кращою *формою взаємодії є договір (угода)*. Відповідно до п. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації¹. По суті можна зазначити, що в нашому випадку договір набуває значення важливого засобу саморегуляції відносин партнерів.

Не менш важливо визначити, який із способів врегулювання розмежування повноважень є найбільш доцільним: коли краще спиратися на закон, а коли — на договори, угоди. Істотними і необхідними умовами таких договорів необхідно визнати: мету передачі, терміни делегування, взаємні зобов'язання сторін, обсяг і конкретний перелік переданих органам місцевого самоврядування державних повноважень; обсяги і порядок надання органами державної влади органам місцевого самоврядування необхідних для їхнього здійснення ресурсів; форми контролю за реалізацією цих повноважень².

З огляду на наведене зробимо такі висновки.

1. У літературі виділяють чотири основні моделі (концепції, типи) місцевого самоврядування: англосаксонська, європейська континентальна (французька), змішана (до неї відносять й іберійську) і радянська (система рад). Кожна модель побудована на тій чи іншій теорії місцевого самоврядування або на сукупності теорій. Так, англосаксонська модель побудована на громадянській теорії місцевого самоврядування, що об'єднала теорію вільної громади, господарську теорію, а також частково юридичну теорію. Континентальна (французька або романо-германська) модель побудована на основі державницької теорії самоврядування, яка прямо проголошувала тісний зв'язок органів самоврядування із загальними засадами державного устрою і виходила із необхідності включення цих установ до загальнодержавної системи.

2. Сучасна практика місцевого самоврядування в розвинутих демократіях свідчить про певне зближення муніципальних систем,

¹ Див.: Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

² Більш детально див.: Онупрієнко, А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз [Текст] : монографія / А. М. Онупрієнко. – Х. : ПП «Торсінг», 2009. – С. 236–239.

синтез елементів громадівської та державницької теорій, принцип незалежності місцевого самоврядування і тенденція до розширення його повноважень сьогодні все більше знаходять своє законодавче закріплення.

3. Як свідчить досвід багатьох європейських країн, вони тяжіють, скоріш, не до місцевого самоврядування в класичному його вигляді, а до децентралізації державного управління, що дозволяє поєднати переваги самоорганізації громадян із місцевим державним управлінням. Завдяки такому, до речі, достатньо розповсюдженому, типу місцевого управління (Франція, Бельгія та ін.) забезпечується необхідне поєднання державно-владних та самоуправлінських начал в організації інститутів публічної влади на місцях, покликаних поєднувати відповідальність за вирішення загальнодержавних та муніципальних справ в інтересах всього суспільства та місцевого населення.

4. У період становлення державності в Україні почергово домінували настрої державницької, громадівської та змішаної теорій місцевого самоврядування, континентальної та англосаксонської моделей місцевого самоврядування. Утім у реальних умовах державотворення в Україні важко віднайти однозначне втілення тієї чи іншої концепції/моделі місцевого самоврядування. У чистому вигляді її немає і в законодавстві розвинутих демократичних країн.

5. Положення Конституції України 1996 р., що визначають правовий статус місцевого самоврядування, розроблялися в умовах зіткнення двох методологій, заснованих відповідно на громадівській теорії самоврядування, що передбачає свободу місцевих колективів і недержавну природу їхньої управлінської діяльності, і на державницькій теорії, що виходить із відсутності якісних розбіжностей державного і муніципального управління. У підсумку конституційна модель місцевого самоврядування набула якості правового дуалізму. У будь-якому разі в державі повинна діяти єдина концепція місцевого самоврядування, закріплена в Конституції і законах України. Реальною виглядає концепція, яка б поєднала відповідно позитивні елементи громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування, де останнє розглядається як самостійний рівень публічної влади та форма самоорганізації громадян на місцевому рівні.

6. Чинна модель місцевого самоврядування в Україні є наближеною до класичної французької (романо-германської) моделі, але з перевагою владних повноважень на боці місцевих державних

адміністрацій. Водночас перспективним напрямом удосконалення цієї системи має стати підвищення ролі місцевих рад та істотне розширення управлінських повноважень органів місцевого самоврядування. У країнах «романської» Європи повноваження органів державної влади зводяться в основному до контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування, у той час як фінансово-бюджетні повноваження залишаються в руках самоврядування. Досвід цих країн щодо розширення повноважень місцевого самоврядування може бути корисним і для України.

7. Актуальним питанням залишається гармонізація стосунків між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Практика делегування є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади, особливо на первісному рівні адміністративно-територіального поділу держави. Передача певних державних повноважень місцевим органам дозволяє уникнути низки досить істотних проблем, вирішення яких сприяє, зокрема: можливості уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду місцевими справами; забезпеченню участі населення в здійсненні владних повноважень, політичному процесі; зближенню держави з громадянським суспільством; здійсненню раціоналізації й оптимізації муніципального управління в цілому тощо.

8. Делегування окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування — спосіб регулювання обсягу повноважень органів місцевого самоврядування шляхом передачі окремих повноважень, прав органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування на певний час для вирішення тих або інших завдань у межах Конституції і законів України, оформленого у вигляді закону чи/або договору (угоди).

9. На підставі викладеної міжнародної та вітчизняної практики делегування можна виділити вимоги, що пред'являються до процедури передачі державних повноважень місцевим органам влади: передача проводиться відповідно до принципу субсидіарності; передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акта з можливим укладенням додаткових угод і (або) договорів; процедура супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних,

інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади; передані повноваження при цьому зберігають державно-правову природу, органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень, так і використання переданих засобів і ресурсів, право давати вказівки («імперативні консультації») з приводу реалізації; встановлюється відповідальність перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих державних повноважень місцевих органів влади в межах переданих фінансових, матеріальних, інших ресурсів.

10. Сьогодні доцільним є прийняття спеціального закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень», що дозволив би встановити єдині підходи у правовому регулюванні передачі державних повноважень, передбачав як власне порядок передачі даних повноважень, так і порядок передачі необхідних для їхнього здійснення ресурсів. Крім закону як правову основу делегування державних повноважень необхідно передбачити й договір (угоду), що укладається між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Істотними і необхідними умовами таких договорів необхідно визнати: мету передачі, терміни делегування, взаємні зобов'язання сторін, обсяг і конкретний перелік переданих органам місцевого самоврядування державних повноважень; обсяги і порядок надання органами державної влади органам місцевого самоврядування необхідних для їхнього здійснення ресурсів; форми контролю за реалізацією цих повноважень.

Розділ 5

Висвітлення діяльності органів державної влади засобами масової інформації в контексті європейської інтеграції

Україна як суверенна і незалежна держава входить до міжнародного і європейського простору, що зумовлює необхідність приведення українського законодавства у відповідність до загально-визнаних принципів і норм міжнародного права. Під впливом глобальних інформаційних процесів та в умовах сучасної інформаційної революції відбувається розвиток інформаційного простору України і постає проблема формування інформаційного суспільства. Орієнтація Української держави на створення інформаційного суспільства та інтеграцію до Європейського Союзу вимагає дотримання нових вимог ЄС щодо сфери інформаційної політики та інформаційної безпеки.

Сьогодні ЄС — один із найбільших зовнішньоекономічних партнерів України, правову основу відносин з яким складає Угода про партнерство та співробітництво, якою закладено правові підвалини відносин між Україною та ЄС. У стратегії інтеграції України до ЄС визначаються основні пріоритети діяльності та компетенція органів виконавчої влади щодо створення передумов, необхідних для набуття Україною повноправного членства в ЄС та забезпечення внутрішнього процесу інтеграції. З метою прискорення імплементації УПС та реалізації стратегії інтеграції України до ЄС Президент України схвалив Програму інтеграції України до ЄС, згідно з якою Кабінет Міністрів України починаючи з 2001 р. затверджує план дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми, складовою частиною якої має бути план роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Усю правову систему України належить привести у відповідність до *acquis communautaire*. У зв'язку з цим важливого не тільки теоретичного, а й практичного значення набуває висунення пропозицій щодо стратегії адаптації законодавства України до законодавства ЄС, розробка рекомендацій до проектів законів, інших нормативно-правових актів щодо реалізації положень УПС.

5.1. Міжнародно-правові гарантії реалізації права громадян на інформацію та на доступ до інформації про діяльність органів державної влади

Прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію й знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, — усе це в інформаційній сфері визнається головними пріоритетами, проголошеними Законом «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»¹.

Ставлення до свободи слова та інформації є наріжним каменем будь-якої державної політики, якщо йдеться про випробування на реальний демократизм, на реальну підпорядкованість держави громадянському суспільству². Реалізація права громадян на інформацію та на доступ до інформації, у тому числі й щодо діяльності органів державної влади, прослідковується через систему гарантій, встановлених державою з метою забезпечення зазначених прав. Недостатньо лише декларування права громадян на інформацію та на доступ до інформації, зокрема щодо діяльності органів державної влади, важливим є встановлення певних гарантій їх реалізації, тобто закріплення певних умов та засобів, що забезпечують існування свободи слова й інформації в демократичному суспільстві.

Розглядаючи міжнародно-правові гарантії реалізації права громадян на інформацію та на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, необхідно з'ясувати, що розуміють під гарантіями взагалі. Виходячи з тлумачення цього слова, гарантувати — це значить забезпечити що-небудь, поручитися за що-небудь³. Так, вчені П. М. Рабінович та М. І. Хавронюк визначають гарантії прав і свобод людини та громадянина як умови та засоби,

¹ Див.: Тацій, В. Я. Права людини і громадянина як підґрунтя вдосконалення законодавства України [Текст] / В. Я. Тацій // Проблеми законності : наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2009. — Вип. 100. — С. 10–11.

² Захаров, С. Свобода слова та інформації в проекті Конституції України в редакції від 11 березня 1996 р. [Електронний ресурс] / С. Захаров, В. Речицький. — Режим доступу: <http://khp.org.index.php?id=1084718498>. — Заголовок з екрана.

³ Толковый словарь русского языка [Текст] / под ред. Д. Н. Ушакова. — М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1938. — Т. 2. — С. 542.

принципи та норми, які забезпечують здійснення, охорону і захист зазначених прав, є запорукою виконання державою та іншими суб'єктами правовідносин тих обов'язків, які покладаються на них із метою реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина¹. А. М. Колодій та А. Ю. Олійник вказують, що гарантії основних прав і свобод можна охарактеризувати як систему норм-принципів, умов і засобів, що забезпечують у своїй сукупності здійснення конституційних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина².

Найбільш поширеною точкою зору на класифікацію та зміст гарантій є думка М. В. Вітрука, відповідно до якої всі гарантії прав та свобод прийнято поділяти на загальносоціальні (загальні) та власне правові, юридичні (спеціальні)³. Загальні гарантії — це об'єктивні матеріальні та духовні умови реалізації основних прав і законних інтересів людини. До них належать: економічні, політичні, соціальні та духовні гарантії⁴.

У юридичній літературі даються різні визначення категорії правових гарантій. Так, П. О. Недбайло під юридичними гарантіями визначає передбачені законом засоби, які безпосередньо забезпечують правомірну поведінку суб'єктів суспільних відносин⁵. А. В. Мицкевич юридичними гарантіями прав громадян називає порядок діяльності державних органів і установ, громадських організацій, що спрямована на попередження і припинення посягань на права громадян, на відновлення цих прав і притягнення винних за їх порушення до відповідальності⁶. М. В. Вітрук під правовими гарантіями розуміє сукупність умов і засобів, які забезпечують фактичну реалізацію і повну охорону прав і свобод всіх

¹ Рабінович, П. М. Права людини і громадянина [Текст] : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. — К. : Атіка, 2004. — С. 246.

² Колодій, А. М. Права людини і громадянина в Україні [Текст] : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 223.

³ Вітрук, Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе [Текст] / Н. В. Вітрук. — М., 1979. — С. 194–203.

⁴ Див.: Смоленский, М. Б. Конституционное право Российской Федерации [Текст] : учебник / М. Б. Смоленский, М. В. Мархгейм. — М., 2003. — С. 177.

⁵ Недбайло, П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм [Текст] / П. Е. Недбайло // Правоведение. — 1971. — № 3. — С. 49–53.

⁶ Мицкевич, А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве [Текст] / А. В. Мицкевич // Сов. государство и право. — 1963. — № 8. — С. 24–33.

трудящих і кожної людини¹. На думку Б. С. Ебзеева, гарантії — суть вираження соціальної відповідальності держави, обов'язків її органів і посадових осіб створювати всі необхідні умови для реалізації громадянами своїх прав і свобод і надання особі надійного інструментарію їх охорони і захисту². В. С. Нерсесянц визначає юридичні гарантії як систему взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечують належне визнання, захист і реалізацію певних прав, відповідних їх обов'язків³.

Проаналізувавши різні підходи вчених щодо розуміння правових гарантій, можна стверджувати, що більшість із них визначають гарантії як систему або сукупність засобів та способів, правових норм, які забезпечують реалізацію прав та свобод. Щодо міжнародно-правових гарантій права громадян на інформацію та на доступ до інформації, то можна вивести таке визначення — це система правових норм та принципів, організаційних засобів і способів, умов та вимог, за допомогою яких забезпечується право щодо пошуку, збирання, отримання, передачі, виробництва та поширення інформації ЗМІ.

На думку науковців, ефективність цієї системи залежить від різних чинників, основним серед яких є наявність певних елементів у системі функціонування державної влади, а саме: а) наявність Основного Закону, дію якого не може бути припинено довільно; б) визнання державної влади похідною від влади народу і Конституції; в) закріплення на конституційному рівні основних прав і свобод людини та громадянина та засобів і умов їх здійснення; г) наявність незалежної судової влади; д) можливість захисту своїх прав в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та у міжнародних правозахисних організаціях⁴.

¹ Витрук, Н. В. О юридических средствах обеспечения, реализации и охраны прав советских граждан [Текст] / Н. В. Витрук // Правоведение. — 1964. — № 4. — С. 29–38.

² Эбзеев, Б. С. Конституционные основы свободы личности в СССР [Текст] / Б. С. Эбзеев ; под ред. И. Е. Фарсера. — Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1982. — С. 124.

³ Нерсесянц, В. С. Система юридических гарантий прав и свобод граждан [Текст] / В. С. Нерсесянц // Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. — М. : Юрид. лит., 1990. — С. 60–65.

⁴ Колодій, А. М. Права людини і громадянина в Україні [Текст] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 223.

Право на інформацію в Україні регламентується інформаційним законодавством та гарантується Основним Законом України. До нормативно-правових гарантій права на інформацію відносять обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність, прийняті рішення, створення в державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, які б забезпечували у встановленому порядку доступ до інформації, застосування юридичної відповідальності за порушення законодавства про інформацію, здійснення державного контролю за його додержанням та ін. Відповідно до ст. 32 Конституції України громадяни мають право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях із відомостями про себе, які не становлять державної або іншої захищеної законом таємниці. Гарантується також судовий захист права громадян спростувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та пошуком подібної інформації.

Міжнародно-правові гарантії реалізації права громадян на інформацію та на доступ до інформації визначені нормами міжнародного права. А у своїй сукупності принципи і норми міжнародного права закладають основи певного порядку у сфері використання засобів масової інформації, сприяють налагодженню активізації міжнародного обміну інформацією¹. Адже співробітництво та довіра у сфері інформації передбачає право поширювати ідеї та інформацію незалежно від державних кордонів, тобто міжнародні угоди забезпечують недопущення обмеження потоку інформації як усередину країни, так і за її межі².

Україна здійснює свою зовнішньополітичну діяльність на основі загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права (ст. 18 Конституції України). Імплементация норм міжнародного права залежить від позиції держави щодо співвідношення (взаємодії) договірних норм міжнародного права і норм національного законодавства³. Важливою методологічною основою необхідності

¹ Колосов, Ю. М. Международно-правовые основы сотрудничества государств по решению глобальных проблем [Текст] / Ю. М. Колосов // Дипломат. вестн. – 1982. – С. 158.

² Див.: Рихтер, А. Г. Свобода массовой информации в постсоветском пространстве [Текст] / А. Г. Рихтер. – М.: ВК, 2007. – С. 181.

³ Див.: Селівон, М. Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя [Текст] / М. Селівон // Вісн. Конституц. Суду України. – 2005. – № 3. – С. 35–52.

гармонізації законодавства України з міжнародними нормами є ст. 9 Конституції України, у частині першої якої передбачається, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, а частина друга цієї ж статті встановлює, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін. Аналіз зазначеної конституційної норми дозволяє відмітити, що перша її частина дає можливість збагатити зміст національного законодавства України нормами та принципами, які уніфіковані і закріплені в міжнародних актах та відображають досягнення світової цивілізації в міжнародному праві. Разом з тим необхідно вказати, що конституції деяких країн взагалі оминають питання про включення міжнародно-правових норм до національного законодавства (Білорусь, Молдова, Польща, Словачія, Словенія, Чехія, Швеція, Узбекистан, Японія)¹.

До міжнародно-правових актів, які стосуються питань реалізації прав громадян на інформацію та роботи ЗМІ у висвітленні діяльності органів державної влади, необхідно віднести такі: Загальна декларація прав людини, 1948 р.; Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, 1950 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, 1966 р.; Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства; Страсбурзька конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру, 1981 р.; Конвенція про кіберзлочинність, 2001 р.; Орхуська Конвенція про доступ до інформації, громадську участь в ухваленні рішень чи доступі до правосуддя у справах довкілля; Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про доступ до інформації, якою володіють державні органи влади, 1981 р.; Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 1981 р. «Про право доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні органів державної влади»; Регламент (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради Європи та інші міжнародно-правові документи.

Розглянемо окремі положення зазначених документів, що прямо чи опосередковано стосуються реалізації права громадян на

¹ Баймуратов, М. А. Имплементация норм международного права в сфере прав человека: онтологические и аксиологические аспекты [Текст] / М. А. Баймуратов // Национальні та міжнародні механізми захисту прав людини : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – С. 19.

інформацію, і зокрема права на доступ до інформації, та ролі засобів масової інформації у висвітленні діяльності органів державної влади.

Загальна декларація здійснила значний вплив на розвиток як міжнародного, так і національних законодавств про права людини. Майже всі договори про права людини, прийняті органами ООН після 1948 р., розробляють принципи, закріплені Декларацією. Більше того, багато країн змодельювали положення своїх конституцій та законів на основі Загальної декларації, а національні суди почали використовувати її норми. Україна як член родини Об'єднаних Націй зобов'язана захищати та сприяти здійсненню прав, закріплених Загальною декларацією.

Судова практика й доктрина узгоджуються щодо того, що свобода вираження поглядів є невід'ємною гарантією незалежного функціонування демократії¹. Досить важливе значення для розвитку як свободи вираження, так і свободи інформації має Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі — ЄКПЛ)², прийнята Радою Європи 4 листопада 1950 р., яка набула чинності в Україні з 11 вересня 1997 р., і правотворчість Європейського суду з прав людини — головного міжнародного контролера з цих питань, загальновизнаного «творця» стандартів визнання судочинства³. ЄКПЛ, яка адаптувала універсальні міжнародні акти до національних особливостей держав — членів Ради Європи, є базисом для утвердження принципу загальної поваги до прав людини і забезпечення однакового підходу до регулювання прав людини на Європейському континенті. У даний час Конвенція, висловлюючись образно, є конституційним документом європейського суспільного порядку в галузі прав людини⁴. Однією з найбільш вагомих для розуміння природи демократичного суспільства є ст. 10 ЄКПЛ, яка містить гарантію захисту свободи ви-

¹ Див.: Шевчук, С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції [Текст] / С. Шевчук – Вид. 2-ге, випр., доп. – К.: Реферат, 2007. – С. 421.

² Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Текст] // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13.

³ Див.: Harris, D. Law of the European Convention on Human Rights [Text] / D. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick. – London: Butterworth, 1995 – P. 543.

⁴ Див.: Селівон, М. Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя [Текст] / М. Селівон // Вісн. Конституц. Суду України. – 2005. – № 3. – С. 35–52.

раження і встановлює, що право на свободу вираження поглядів включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Зазначена стаття Конвенції не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіо-, теле- або кінопідприємств. Відповідно ч. 2 ст. 10 ЄКПЛ встановлює, що здійснення цих прав, пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може бути предметом таких формальностей, умов, обмежень або покарання, які встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Необхідно зазначити, що право доступу до інформації, закріплене у ст. 10 Конвенції, неодноразово було предметом розгляду Європейським судом з прав людини. «Суд встановив відмінності, з одного боку, між доступом до інформації загалом та ЗМІ і, з другого боку — окремих громадян, включаючи право на доступ до документів тих громадян, які мають особливу зацікавленість в одержанні інформації».

Разом з тим Європейський суд заявив про важливість отримання громадськістю доступу до інформації від органів державної влади. Гарантія, встановлена ст. 10 Конвенції, не тлумачилась як така, що включає неконкретизоване право доступу до інформації органів державної влади, проте Суд відзначив, що громадськість має право одержати інформацію, яка має суспільний інтерес і значення (наприклад, рішення у справі «Обзервер» і «Гардіан», серія А № 216, параграф 59), і що ЗМІ користуються особливо великою свободою вираження поглядів і інформації з огляду на їхню роль — повідомляти про питання громадського інтересу, і на право громадськості отримувати таку інформацію (наприклад, рішення у справі «Санді Таймс», серія А № 30, параграф 65). Європейський суд з прав людини давав тлумачення ст. 8 Конвенції — право на повагу до приватного життя — у кількох справах, пов'язаних із персональними запитами на доступ до інформації стосовно запитувачів (рішення у справі Леандер, серія А № 116, рішення у справі Гаскін, серія А № 160 і рішення у справі

Гуерра, доповіді 1998-1). Суд заявив, що право за ст. 10 Конвенції отримувати інформацію забороняє державі втручатися у право особи отримувати інформацію, але не накладає на державу позитивне зобов'язання збирати, передавати або поширювати інформацію серед громадян¹.

Як бачимо, ст. 10 ЄКПЛ у своїй першій частині гарантує свободу вираження поглядів, а в другій частині встановлює випадки, коли така свобода може бути обмежена. До речі, ці положення ст. 10 містять абсолютно протилежний підхід до свободи вираження поглядів, ніж, наприклад, у Сполучених Штатах Америки, де така свобода передбачена Першою поправкою до Конституції і є необмеженою. Слід наголосити на тому, що ЄКПЛ прямо передбачає, що обмеження права на вільне вираження поглядів не є порушенням Конвенції, якщо ці обмеження було встановлено задля досягнення однієї з цілей, зазначених у п. 2 ст. 10.

Страсбурзька конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 р. має на меті забезпечення на території кожної Сторони для кожної особи незалежно від її національності або помешкання поважання її прав і основних свобод, і зокрема її права на недоторканність особистого життя, щодо автоматизованої обробки даних особистого характеру, які її стосуються («захист даних»). А стаття 7 цієї конвенції передбачає: «Для захисту даних особистого характеру, що зберігаються у файлах даних для автоматизованої обробки, вживаються відповідні заходи захисту, спрямовані на запобігання випадковому чи несанкціонованому знищенню або випадковій втраті, а також на запобігання несанкціонованому доступу, змінненню або поширенню»².

Законом України № 2824-IV від 07.09.2005 р. була ратифікована Конвенція про кіберзлочинність від 2001 р. із застереженнями і заявами³. Держави — учасниці Конвенції висловили впевненість, що ця Конвенція є необхідною для зупинення дій, спрямованих проти конфіденційності, цілісності і доступності комп'ютерних систем, мереж і комп'ютерних даних, а також зло-

¹ Сдерблом, Г. Принципи доступу осіб до офіційної інформації [Електронний ресурс] / Гелена Сдерблом. – Режим доступу: <http://lawyer.org.ru>. – Заголовок з екрана.

² Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 р. [Текст] // Збірка договорів Ради Європи. – К., 2000.

³ Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 5–6. – Ст. 71.

вживання такими системами, мережами і даними, шляхом встановлення кримінальної відповідальності за таку поведінку, як це описано у Конвенції, надання повноважень, достатніх для ефективною боротьби з такими кримінальними правопорушеннями шляхом сприяння їхньому виявленню, розслідуванню та переслідуванню, як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівнях, і укладення домовленостей щодо швидкого і надійного міжнародного співробітництва.

Орхуська Конвенція про доступ до інформації, громадську участь в ухваленні рішень чи доступі до правосуддя у справах довкілля була прийнята у 1998 р. в датському місті Орхус і ратифікована Законом України № 832-XIV від 06.07.1999 р.¹ Орхуська Конвенція на відміну від документів Ради Європи і ЄС про доступ до інформації не регулює питання доступу в загальному розумінні, а в основному стосується питань довкілля. Основною метою Орхуської Конвенції є сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна із Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень зазначеної Конвенції. Важливого значення у контексті даного питання набуває Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, підписана країнами — учасницями «великої вісімки» 22.07.2000 р., Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства — глобальне завдання в новому тисячолітті» від 12.12.2003 р.

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про доступ до інформації, якою володіють державні органи влади, 1981 р. № R (81) 19 1981 р., стали основою для прийняття більш сучасних Рекомендацій про доступ до офіційних документів, прийнятих у 2002 р. Рада Європи планує перетворити зазначені Рекомендації в юридично обов'язковий набір стандартів. Загальні принципи доступу до офіційних документів відповідно до Рекомендацій полягають у такому.

Держави-члени повинні гарантувати право кожного мати доступ за запитом до офіційних документів, що зберігаються дер-

¹ Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 34. — Ст. 296.

жавними органами влади. Цей принцип повинен застосовуватися без дискримінації на будь-якій підставі, включаючи національне походження. Держави-члени можуть обмежувати право на доступ до офіційних документів. Обмеження повинні бути чітко викладені в законі, бути необхідними в демократичному суспільстві і пропорційними меті забезпечення захисту для: національної безпеки, оборони і міжнародних відносин; суспільної безпеки; запобігання, розслідування і переслідування кримінальних діянь; придатності та інших законних приватних інтересів; комерційних та інших економічних інтересів, є вони приватними чи публічними; рівності сторін у судовому процесі; природи; інспекції, контролю і нагляду державними органами влади; економічної, грошово-кредитної і валютно-обмінної політики держави; конфіденційності обговорення всередині або між державними органами влади для внутрішньої підготовки справ владою.

Разом із тим своєчасно був прийнятий Регламент (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради Європи, Європейської комісії. Стаття 255 Договору про Європейське Співтовариство містить положення, відповідно до якого найважливіші органи ЄС мають встановити правила доступу до документів. Цю вимогу було реалізовано в травні 2001 р. завдяки прийняттю Європейським Парламентом і Радою акта — Регламенту (1049/2001) загального доступу до документів Європейського Парламенту, Ради і Комісії. Цей Регламент ЄС включає такі основні положення. Дані правила поширюються на всі документи будь-якого з цих трьох органів, включаючи як документи, видані ними самими, так і передані їм третьою стороною. Однак на деякі документи, зокрема на документи держави-учасниці, які на її вимогу не можуть видаватись без її дозволу, та на документи, на котрі з міркувань захисту життєвих інтересів (наприклад, питання обороноздатності) накладено гриф таємності, поширюється особливий режим¹.

Необхідно зауважити, що виняток із загальної норми доступу робиться з метою захисту певних інтересів щодо громадської безпеки, оборони і війська, міжнародних відносин, фінансової, валютної і економічної політики Союзу чи однієї з його держав-учасниць, економічних інтересів фізичних чи юридичних осіб,

¹ Сдерблом, Г. Принципи доступу осіб до офіційної інформації [Електронний ресурс] / Гелена Сдерблом. — Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=5&d=225>. — Заголовок з екрана.

судочинства; консультацій юридичного характеру, питань, пов'язаних із метою обстеження розслідування і аудиту, інформації про приватне життя і добросовісність особи, змісту попередніх внутрішніх дискусій. Критерієм встановлення всіх таких винятків є можливість завдання шкоди.

Важливим міжнародно-правовим документом, який регулює право на інформацію, є Європейська конвенція про транскордонне телебачення¹. Метою даної Конвенції, відповідно до ст. 1, є спрощення транскордонної трансляції та ретрансляції телевізійних програмних послуг. Стаття 4 Конвенції проголошує, що держави-учасниці забезпечують свободу самовираження й інформації відповідно до ст. 10 ЄКПЛ. Таким чином, на право на інформацію, свободу доступу до неї, поширення масової інформації за допомогою транскордонного мовлення встановлюються обмеження, визначені ч. 2 ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (недопустимість зловживання свободою масової інформації).

Відповідальність телемовника перед суспільством за поширену інформацію встановлює ст. 7 Конвенції. Усі елементи програмних послуг у тому, що стосується їхнього подання та змісту, повинні поважати гідність людини та основні права інших людей. Вони не мають містити порнографію, неправомірно пропагувати насильство чи спонукати до расової ненависті. Телемовник забезпечує об'єктивне висвітлення фактів і подій, сприяючи цим вільному формуванню поглядів.

Європейська конвенція про транскордонне телебачення регламентує тільки основоположні моменти телемовлення, надає можливість державам-учасницям керуватись її нормами, а також при необхідності конкретизувати, відповідно до ст. 27, окремі положення в міжнародних угодах, та ст. 28 — у національному законодавстві.

Важливим модельним проектом міжнародно-правового гарантування свободи масової інформації стали «Йоханесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода вираження поглядів та доступ до інформації»², схвалені 1 жовтня 1995 р. експертами Міжнарод-

¹ Європейська конвенція про транскордонне телебачення [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 100. – Ст. 3297.

² Йоханесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода вираження поглядів та доступ до інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Rjohannesburg.html>. – Заголовок з екрана.

ного центру проти цензури (Article 19) при підтримці Центру прикладних правових досліджень Університету Уїтуотерсренд (ПАР). Йоханесбурзькі принципи були встановлені на основі міжнародної судової практики захисту прав людини, норм Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Паризьких мінімальних стандартів щодо прав людини за надзвичайних обставин та ін. Йоханесбурзькі принципи передбачали модельні визначення: незаконного вторгнення в самовираження, інформації, яка стала загальним суспільним надбанням, захисту журналістських джерел, попередньої цензури, громадського інтересу до розкриття інформації, умов, достатніх для розкриття секретної інформації. Так, Принцип I цього документа закріпив свободу самовираження як свободу шукати, отримувати і передавати будь-якого роду ідеї, безвідносно до кордонів, усно, письмово чи в друкованому вигляді, або у формі витвору мистецтва, чи будь-якими засобами комунікації на свій вибір.

Разом з тим існують міжнародно-правові акти щодо реалізації права на інформацію, і зокрема доступу до інформації, й на регіональному рівні. Так, План дій «Україна — Європейський Союз» серед конкретних засобів забезпечення права на доступ до інформації різноманітних суб'єктів передбачає необхідність прийняття нового закону про акціонерні товариства з більш чітким визначенням відповідальності керівників, менеджерів, зборів акціонерів, посилення вимог стосовно розкриття інформації, створення єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб — приватних підприємств, забезпечення публікації інформації стосовно організації та фінансового стану компаній.

Згідно з розділом «Інформаційне суспільство» Плану дій «Україна — Європейський Союз» передбачається впровадження національної стратегії розвитку в Україні електронних комунікацій, прийняття Державної програми «Електронна Україна» з метою розвитку інформаційного суспільства, сприяння широкому використанню нових технологій суб'єктами господарювання та державними органами, особливо в секторах охорони здоров'я та освіти (електронна комерція, електронний уряд, електронна охорона здоров'я, електронне навчання), через створення сучасних інфраструктур, розвиток місцевого наповнення та впровадження пілотних проєктів, наприклад, взаємного визнання електронних підписів, підвищення рівня використання Інтернету та інтернет-

послуг громадянами через програми комп'ютерного навчання для широкого загалу тощо¹.

Урядами держав — учасниць СНД була підписана угода про співробітництво в галузі інформації від 09.10.1992 р. Сторони (Уряди держав — учасниць Угоди), розглядаючи свободу розповсюдження і свободу доступу громадян до інформації як умову та інструмент зміцнення взаємної довіри, виходячи з прагнення розвивати спільний інформаційний простір тощо, домовилися про всі види інформаційних обмінів як найважливішу форму співробітництва. Учасниками обмінів є громадяни, їх об'єднання, редакції засобів масової інформації, державні й урядові заклади, а також їх представництва на території держав — учасниць Співдружності.

Відповідно до ст. 5 Угоди встановлено, що Сторони не будуть перешкоджати доступу до офіційних, громадських та інших джерел інформації, а також розповсюдженню отриманої на законних підставах інформації представниками ЗМІ кожної зі Сторін².

Разом з тим необхідно зазначити, що міжнародні відносини не лише регламентуються названими міжнародно-правовими документами. Вони (відносини) «продукують» існування конкретних засобів та механізмів доступу до інформації. Так, Світова правова інформаційна мережа (Global Legal Information Network (GLIN)) забезпечує електронний доступ до авторизованих законів країн — членів асоціації GLIN. А державні й недержавні структури отримують велику користь від дедалі ширшого використання глобальних електронних мереж, що, у свою чергу, створює потребу володіння якомога більшою інформацією один про одного, з тим щоб рішення про взаємовідносини приймалися на основі повної інформації³.

Створення у 1976 р. Міжнародної правової бази даних у Правничій бібліотеці Конгресу США було чітко вмотивоване бажанням задовольнити такі потреби. Як виявилось, ця база виправдала себе як простий та ефективний засіб швидкого і точного доступу до

¹ План дій «Україна – Європейський Союз», Європейська політика сусідства : схвал. Каб. Міністрів України 12.02.2005 р., схвал. Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21.02.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693.

² Угода про співробітництво в галузі інформації від 09.10.1992 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 40. – Ст. 2700.

³ Див.: Марущак, А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації [Текст] / А. І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – С. 145–146.

складових правового середовища різних країн і з часом видозмінилась у Світову електронну мережу правової інформації (GLIN). Систему було засновано на таких принципах: достовірності джерел; простоті пошуку юридичних документів; багатонаціональній орієнтації.

У відповідності з технічною ідеологією та технологією виконаних робіт, прийнятою у GLIN, Секретаріат Верховної Ради України здійснив аналітико-синтетичне опрацювання інформаційних бюлетенів «Відомості Верховної Ради України»; з використанням тезауруса GLIN готуються англійською мовою реферати законів України та постанов Верховної Ради України, які у вигляді архіву разом зі сканованими повними текстами цих документів надсилаються мережею Інтернет до Правничої бібліотеки Конгресу США. Триває робота з підготовки нових термінів до тезауруса GLIN, пропозиції щодо яких також надсилаються до Правничої бібліотеки Конгресу США.

Функціонування інформаційної системи GLIN у Верховній Раді України розглядається як важлива складова інформаційно-аналітичного забезпечення законодавчої та правозастосовної діяльності, розширення інформаційного забезпечення парламенту України, реалізації міжпарламентських інформаційних обмінів, гармонізації законодавства України з міжнародним законодавством¹.

Проблема гармонізації законодавства країн є предметом дослідження І. Л. Бачило, яка вважає, що вона «виникає через різні контакти окремих суб'єктів між собою або за допомогою посередників у процесі інформаційної взаємодії. Поряд із відновленням законодавства кожної окремої держави в умовах глобальних інформаційних систем і мереж повинні активно розвиватися міжнародні норми приватного й публічного права, договорів, має ставитися питання про створення наднаціонального права для всіх, про підвищення авторитету визнаних міжнародним співтовариством стандартів»².

¹ Основи інформаційного права України [Текст] / В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський, В. В. Гриценко та ін. ; за ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного та П. В. Мельника. – К. : Знання, 2004. – С. 92–94.

² Бачило, І. Л. Свободный доступ к информации Интернет [Электронный ресурс] / И. Л. Бачило. – Режим доступа: <http://lawyer.ord.ru>. – Загл. с экрана.

Аналіз і узагальнення міжнародно-правових гарантій реалізації права громадян на інформацію та на доступ до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування підводять до висновку про те, що для реалізації права громадян на інформацію важлива не лише наявність норм-гарантій у законодавстві, а також можливість їх реалізації в повному обсязі, яка має забезпечуватися органами публічної влади. Адже «основна роль журналістики у справжній демократії передбачає, що всі ті, хто причетний до журналістської діяльності, керуються принципами етики та відповідальності», — зазначається в Резолюції № 2 4-ї Європейської конференції міністрів із питань політики у сфері засобів масової інформації «Журналістські свободи і права людини» (Прага, 1994 р.)¹. Свобода масової інформації нерозривно пов'язана із захистом моральних цінностей та дотриманням професійних етичних норм журналістом. Саме тому важливою її гарантією є розвинута система органів їх саморегуляції і високий рівень етичності журналістів. Оскільки ця свобода неможлива без правових гарантій, вона є порожнім словом без норм і правил етичних кодексів, що реалізуються на практиці. Адже свободі масової інформації протистоїть «несвобода» — зловмисне спотворення фактів, використання професійного статусу в особистих цілях та ін.²

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що міжнародно-правові документи встановлюють принципові підходи щодо законодавчої регламентації міжнародно-правових гарантій реалізації права громадян на інформацію та на доступ до інформації, серед яких важливими є: незалежність ЗМІ від держави, заборона цензури, недопустимість монополізації ЗМІ, свобода професійної діяльності журналіста, недопустимість зловживання інформацією, відповідальність за порушення в цій сфері, і які згодом знаходять своє продовження в національному законодавстві держав — сторін міжнародних угод. Аналіз українського законодавства свідчить про те, що більшість загально визнаних принципів і норм міжнародного права імplementовано в національне законодавство.

¹ Політична декларація про засоби масової інформації в демократичному суспільстві 4-ї Європейської конференції міністрів з політики у сфері засобів масової інформації. Резолюція № 2 «Журналістські свободи і права людини». Заява «Про порушення журналістських свобод» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_121. – Заголовок з екрана.

² Рихтер, А. Г. Свобода массовой информации в постсоветском пространстве [Текст] / А. Г. Рихтер. – М. : ВК, 2007. – С. 309.

5.2. Правове регулювання статусу засобів масової інформації щодо висвітлення діяльності органів публічної влади у національному законодавстві

Національні законодавства багатьох країн містять єдині нормативно-правові акти (як правило, закони), які регламентують право громадян на інформацію. Однак більшість із них стосуються доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні органів державної влади. Науковці називають такі закони «законами про свободу інформації»¹. Наприклад, американський дослідник Тобі Мендел зазначає, що типовий Закон про свободу інформації «містить у собі право громадськості на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні обраної народом влади, і накладає на обрану народом владу обов'язок публікувати ключові види інформації»².

Євросоюз, як зазначалося, у травні 2001 р. прийняв правила, що стосуються доступу до інформації, а Світовий банк переглянув свою політику про розкриття інформації у вересні 2001 р. Тобі Мендел зазначає, що тоді, коли «закони створюють добре підґрунтя для відкритості, увага має бути зосереджена на втіленні їх у життя. Перелік обмежив право на інформацію, наскільки це взагалі можливо. Крайнім прикладом такого підходу є недавно прийнятий у Зімбабве Акт про доступ до інформації й приватного життя, який набагато більше присвячений контролю за ЗМІ, ніж забезпеченню доступу до інформації»³.

У більшості демократичних держав вже прийняті закони про доступ до публічної інформації і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини — права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейського законодавства та необхідною умовою інтеграції з Європейським співтовариством. Прикладом держав, у яких існують закони про доступ до (свободу) інформації, є: США (Закон про свободу доступу до інформації), Велика Британія (Закон про

¹ Марушак, А. І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації [Текст] : наук.-практ. посіб. / А. І. Марушак. – Біла Церква : Буква, 2006. – С. 112.

² Мендел, Т. Законодательство по свободе информации: прогресс, проблемы и стандарты [Электронный ресурс] / Тоби Мендел. – Режим доступа: http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr_2003/RUSSIAN_Freedom_of_information_legislation{Mendel}.pdf. – Загл. с экрана.

³ Там само.

свободу інформації), Латвія (Закон про свободу інформації), Естонія (Закон про свободу інформації), Словаччина (Закон про вільний доступ до інформації), Болгарія (Закон про доступ до публічної інформації), Словенія (Закон про доступ до публічної інформації), Угорщина (Закон про захист інформації) тощо.

Разом з тим протягом останнього десятиріччя було прийнято законодавство про свободу інформації також у Нігерії, Мексиці, Тринідад і Тобаго, Південній Африці, Південній Кореї, Таїланді, Фіджі, Японії та більшості країн Східної і Центральної Європи. Ще раніше запровадили такі закони Швеція, Нідерланди, Фінляндія, Австралія і Канада.

Законодавство різних країн містить різноманітні моделі щодо нормативного закріплення принципів доступу осіб до офіційної інформації, і насамперед законодавство щодо цих принципів вже давно поширилося Скандинавією. Безперечно, найстаріша з них — шведська система, започаткована 1766 р. Аналогічне шведському законодавство в цій галузі Фінляндія прийняла 1951 р., але не так давно внесла до нього певні зміни. За нею 1970 р. були Данія та Норвегія. У кількох інших європейських країнах: Нідерланди, Іспанія, Португалія, Австрія, Угорщина, Естонія, Бельгія, Румунія, Франція, Греція, Італія, Ірландія загальне право доступу до офіційної інформації закріплене нормами конституції або звичайного законодавства. Робота над створенням нового законодавства чи перегляд чинних норм триває в Німеччині, Польщі, Росії та ще кількох інших демократичних державах. У деяких країнах — таких, наприклад, як Швеція і Фінляндія, є закони, що надають громадянам основне право доступу до документів у володінні органів влади, причому саме законом встановлено й обмеження цього права з метою захисту конфіденційної за характером інформації чи документів, які перебувають на стадії підготовки. Деякі країни, наприклад Нідерланди, застосовують дещо інший підхід: їхня система доступу передбачає інформування громадян незалежно від того, міститься певна інформація в документах чи десь іще. Можна говорити про системи доступу, основою яких є в одних випадках інформація, а в інших — документація¹.

Необхідно зазначити, що спеціальні положення, які передбачають право на доступ до інформації про діяльність органів влади,

¹ Єдерблом, Г. Принципи доступу осіб до офіційної інформації [Електронний ресурс] / Гелена Єдерблом. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=5&d=225>. – Заголовок з екрана.

містяться в Конституціях Бельгії (ст. 32), Болгарії (ч. 2 ст. 41), Греції (ч. 3 ст. 10), Естонії (ч. 2 ст. 44), Польщі (ст. 61), Македонії (ч. 3 ст. 16), Португалії (ст. 48), Румунії (ч. 1, ч. 2 ст. 31), Словенії (ч. 2 ст. 39), Фінляндії (параграф 12, ч. 3). Наприклад, Конституція Польщі гарантує не лише свободу вираження поглядів та право на пошук і поширення інформації (ч. 1 ст. 54), а й містить положення, згідно з яким «громадянин має право отримувати інформацію про діяльність органів державної влади, а також осіб, що виконують публічні функції. Це право охоплює також право на отримання інформації про діяльність органів господарчого та професійного самоврядування, а також інших осіб та організаційних одиниць в обсязі, в якому вони виконують завдання публічної влади та здійснюють господарські розпорядження комунальною власністю та майном Казни держави. Право на отримання інформації охоплює доступ до документів, а також допуск на засідання колегіальних органів публічної влади, сформованих загальними виборами, з можливістю запису звука та зображення»¹.

Конституція Естонії окрім права вільно одержувати інформацію (ч. 1 ст. 44), яка поширюється для загального користування, містить положення, згідно з яким усі державні установи, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи в установленому законом порядку зобов'язані надавати громадянину Естонії за його вимогою інформацію про свою діяльність, за винятком даних, видача яких заборонена законом, а також даних, призначених для внутрішнього застосування².

Україна сьогодні докладає певних зусиль щодо удосконалення власного законодавства у сфері інформаційних відносин. Як вже зазначалося, право на інформацію в Україні регламентується інформаційним законодавством та гарантується Конституцією України. У літературі зазначається, що «деякі статті Конституції України побічно стосуються проблем права на інформацію, гарантій його реалізації. Наприклад, ст. 15 Основного Закону проголошує заборону цензури, під якою, як правило, розуміється спеціальний державний контроль за ідеологічним і політичним змістом засобів масової ін-

¹ Конституція Республіки Польща [Текст] // Інформаційне законодавство : зб. законодав. актів : у 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. – Т. 4 : Інформаційне законодавство країн Європи та Азії. – К. : Юрид. думка, 2005. – С. 32–33.

² Конституція Естонської Республіки [Текст] // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – С. 11.

формації, незалежно від форми — проспективний (до друку) чи ретроспективний (після друку). Тобто на конституційному рівні забороняється попереднє, цензурне регулювання діяльності ЗМІ, гарантується свобода масової інформації»¹.

До конституційних положень, які гарантують право на інформацію, належить також ст. 57 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти, не доведені до відома населення, не є чинними.

Слід погодитися з висловлюванням про те, якщо свобода думки і слова вимагає невтручання з боку держави, то право на доступ до інформації є відображенням прямої співпраці держави і громадянина, в якій держава є активним учасником і повинна забезпечити всі умови для того, щоб особа змогла реалізувати своє право².

Т. М. Слінько зазначає, що наявність інформаційних відносин, їх соціальна значущість диктує необхідність їх чіткої правової регламентації³. І. В. Арістова вказує, що історичний розвиток технологій розповсюдження інформації наочно показує зростання масовості інформаційного обміну, отже, і значущості інформації в суспільстві. Це, у свою чергу, є індикатором необхідності правового регулювання⁴. Отже, чітке законодавче закріплення механізму доступу до інформації та визначення прав і обов'язків держави і громадянина в цій сфері є головною передумовою реалізації права громадян на інформацію й доступ до неї та має суттєво поліпшити ситуацію у зазначеній сфері відносин.

Необхідність розвитку суспільних відносин на засадах демократичної, правової держави, підвищення правової культури, зміцнення законності зумовлюють забезпечення вільного доступу до правової інформації, що на сьогодні є досить складною проблемою. Зараз найдоступнішими є закони України, укази

¹ Костецька, Т. А. Право на інформацію в Україні [Текст] / Т. А. Костецька. – К. : Вища шк., 1998. – С. 17.

² Шeverдяев, С. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С. Н. Шeverдяев. – М., 2005. – 20 с.

³ Слінько, Т. Н. Правовые проблемы регулирования информационных отношений [Текст] / Т. Н. Слінько // Проблемы законности : респ. межвед. науч. сб. / отв. ред. В. Я. Таций ; Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого. – Харьков, 1996. – Вып. 31. – С. 64.

⁴ Арістова, І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти [Текст] / І. В. Арістова. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.

Президента України. Проте з більшістю нормативно-правових актів громадськість, спеціалісти, окремі громадяни не мають змоги ознайомитись. У зв'язку з цим Т. А. Костецька зазначає, що «підвищення правової поінформованості всіх членів суспільства — нагальна потреба, що потребує якнайшвидшого вирішення. Питання забезпечення конституційного права кожного знати свої права і обов'язки пов'язані, зокрема, з офіційним оприлюдненням законів. Означені конституційні положення встановлюють засади інформаційних відносин, пов'язаних із забезпеченням доступу до офіційної документованої інформації — відомостей, що створюються в процесі поточної діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування¹.

На сьогодні в Україні положення Основного Закону щодо регулювання права громадян на інформацію та на доступ до інформації розвиваються та конкретизуються у понад 200 нормативно-правових актах. Зокрема, законодавчою основою реалізації зазначених прав є базові закони України «Про інформацію»², «Про друковані ЗМІ (пресу) в Україні»³, «Про телебачення та радіомовлення»⁴, «Про державну таємницю»⁵, «Про зв'язок»⁶, «Про авторське право та суміжні права»⁷, «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»⁸, «Про основи національної безпеки України»⁹, «Про порядок ви-

¹ Костецька, Т. А. Право на інформацію в Україні [Текст] / Т. А. Костецька. – К. : Вища шк., 1998. – С. 14–15.

² Про інформацію [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

³ Про друковані ЗМІ (пресу) в Україні [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

⁴ Про телебачення та радіомовлення [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 33.

⁵ Про державну таємницю [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

⁶ Про зв'язок [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 20. – Ст. 143.

⁷ Про авторське право та суміжні права [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 13.

⁸ Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

⁹ Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

світлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»¹, «Про національну програму інформатизації»², «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»³, «Про доступ до судових рішень»⁴, «Про захист інформації в автоматизованих системах»⁵, «Про видавничу справу», «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» тощо.

Разом з тим розвиток вітчизняних ЗМІ, а також права на доступ до інформації визначають також інші документи, нормативні акти, постанови, укази, які приймаються владними структурами, галузевими відомствами та ін. Насамперед, це — укази Президента України, а саме «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», «Про додаткові заходи щодо безперешкодної діяльності засобів масової інформації, дальшого утвердження свободи слова в Україні», «Про Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України», «Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя», «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» тощо. А також постанови Верховної Ради України, серед яких «Про рекомендації учасників парламентських слухань “Свобода слова в Україні:

¹ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 45. – Ст. 271.

² Про національну систему інформатизації [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://alexradio.com.ua/lawdoc/zakon5.html>. – Заголовок з екрана.

³ Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 53.

⁴ Про доступ до судових рішень [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.

⁵ Про захист інформації в автоматизованих системах [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.

стан, проблеми, перспективи”», «Про підсумки парламентських слухань “Інформаційна політика України: стан і перспективи”», «Про парламентські слухання “Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні”», «Про рекомендації парламентських слухань “Перспективи створення громадського телерадіомовлення в Україні”» та ін. Зокрема, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які стосуються різних питань діяльності вітчизняних ЗМІ, — «Про реалізацію статей 14 і 16 Закону України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”», «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», «Про затвердження Типового положення про управління у справах преси та інформації обласної, Севастопольської міської державної адміністрації і управління преси та інформації Київської міської державної адміністрації»¹ тощо.

Необхідно зазначити, що офіційне тлумачення деяких положень Закону України «Про інформацію», що має важливе значення у правотворчості та у правозастосуванні, було здійснено Конституційним Судом України у справі К. Г. Устименка².

Реалізація громадянами законодавства в інформаційній сфері свідчить про те, що сьогодні існує багато труднощів насамперед щодо доступу громадян до публічної інформації (якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування). Практика свідчить, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом, неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування»; існують значні труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів

¹ Інформаційна відкритість органів державної влади України [Текст] / за заг. ред. М. Лациби. — К. : Укр. незалеж. центр. політ. дослідж., 2005. — 156 с.

² Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) від 30.10.1997 // Офіц. вісн. України. — 1997. — № 46. — Ст. 126.

місцевого самоврядування, не говорячи вже про проекти таких актів. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі через мережу Інтернет). Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях, і, таким чином, державні органи стають подібними до власників інформації, які на свій розсуд приймають рішення про надання або відмову в 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. Існуюча державно-правова практика з питань надання інформації громадянам не відповідає стандартам демократичної держави¹.

Слушна думка висловлена В. О. Серьогіним із приводу того, що «інформаційне законодавство значною мірою залишається декларативним, не отримуючи повноцінної реалізації, особливо у відносинах між органами публічної влади і пересічними громадянами...»². М. С. Демкова також слушно зазначає «...законодавство України про інформацію не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають. Більшість чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин, були прийняті до набрання чинності Конституцією України, і навіть із значними змінами та доповненнями непридатні для задоволення потреб сьогодення»³.

Одночасно фахівці вказують, що норми, які мають забезпечувати реалізацію права на доступ до інформації, розпорошені по всьому законодавству, значна їх кількість має оціночний характер, а більшість питань, пов'язаних із доступом до суспільно значущої інформації, регулюється підзаконними нормативно-правовими

¹ Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства [Текст] (аналіт. доп., зб. пер. док.) / за ред. А. В. Пазюка. – К. : МГО Прайверсі Юкрейн, 2004. – С. 57.

² Серьогін, В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. О. Серьогін. – Х., 1998. – 20 с.

³ Демкова, М. Проблеми доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] / М. Демкова. – Режим доступу: <http://www.lawuer.org.ua/?w=r&i=&d=577>. – Заголовок з екрана.

актами. «В Україні, — наголошує І. Л. Білан, — не розроблена законодавча база, яка регулювала б забезпечення права громадян та організацій на доступ до офіційної інформації про діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх функції, а чинне законодавство України містить лише окремі відповідні норми, які теж потребують удосконалення»¹. Аналогічних суджень дотримуються В. В. Речицький, Є. Ю. Захаров, В. О. Серьогін, Р. А. Калюжний, О. В. Нестеренко, В. В. Середюк, А. І. Марущак, Т. А. Костецька, Л. М. Задорожня, Н. В. Кушакова-Костицька, В. С. Цимбалюк та ін. Утім найбільше нарікань з боку фахівців у сфері інформації викликає Закон України «Про інформацію», який не відповідає потребам суспільно-політичного та громадського життя. Критичне ставлення до закону висловлюють і європейські експерти у сфері свободи інформації. На думку експерта Ради Європи Гелени Єдерблом, «Закон стосується багатьох аспектів в усіх сферах інформації, це призвело до плутанини щодо прав і обов'язків громадян і органів влади, а надто у положеннях, у яких ідеться про доступ до офіційної інформації, тож важко вірно з'ясувати справжній обсяг цього права. Положення щодо секретності не досить конкретні, що серйозно, оскільки дає можливість довільної інтерпретації»².

Необхідно зазначити, що важливим на сьогодні засобом доступу громадян до публічної інформації є опублікування інформації про діяльність органів державної влади у мережі Інтернет. Ю. Тищенко зазначає, що «висвітлення діяльності органів влади на інтернет-сторінках — це лише невелика частина від загальної кількості системних заходів у площині інформатизації процесів діяльності органів державної влади, а особливо в контексті задоволення потреб громадян в інформації та отриманні сервісних

¹ Білан, І. Коментар до проекту Закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» [Електронний ресурс] / І. Білан. — Режим доступу: www.uscpr.kiev.ua. — Заголовок з екрана.

² Приведення українського законодавства до європейських стандартів. Обговорення законів України «Про інформацію» та «Порядок висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [Текст] : матеріали засід. «круглого столу» за участі Ком. Верхов. Ради України з питань свободи слова та інформації, Ради Європи та ОБСЄ. — К. : АртЕК, 2003. — С. 15–16; Єдерблом, Г. Принципи доступу осіб до офіційної інформації [Електронний ресурс] / Г. Єдерблом. — Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=5&d=225>. — Заголовок з екрана.

послуг»¹. Він також розглядає інформування про діяльність органів влади через мережу Інтернет «не просто в контексті забезпечення інформування громадян, але як один з інструментів розвитку в Україні “електронного урядування”, під яким можна розуміти “спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами”. У різноманітних документах із цього приводу декларується, що Концепція електронного урядування складається з двох взаємозалежних і водночас самостійних проєктів (підконцепцій). Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура (аналог корпоративної мережі) і зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами та організаціями. У рамках концепції “електронної держави” інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система онлайн-послуг (у тому числі тих, що мають вартісне вираження)». Урядова мережева інфраструктура, на думку Ю. Тищенко, «повинна бути націлена на розв’язання актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати: реалізацію права громадян на доступ до відкритої державної інформації; доведення до громадськості об’єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики; взаємодію і постійний діалог держави з громадянами та громадськими інститутами, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів і організацій; об’єднання інформаційних ресурсів та послуг органів державної влади і місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору; вдосконалення системи державного управління, оптимізацію структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його зміст, поетапне переведення частини державних послуг, що мають вартісне вираження, у систему державних мережевих послуг, що відповідає реальним потребам громадян і організацій; ефективну

¹ Тищенко, Ю. Результати моніторингу функціонування веб-сторінок центральних органів державної влади [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко. – Режим доступу: // www.usirg.kiev.ua. – Заголовок з екрана.

підтримку економічної діяльності державних суб'єктів, що займаються господарською діяльністю, дозволяючи їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічний простір; взаємодію і співробітництво з державними органами закордонних і міжнародних неурядових організацій»¹.

Відомі правозахисники Є. Захаров та І. Рапп вважають, що доступ до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, був украй незадовільним². На їх думку, прогресивні закони, що його регулюють, ухвалені в першій половині 90-х рр., були фактично зведені нанівець підзаконними актами і незаконною практикою, яка характеризується широким використанням незаконних грифів обмеження доступу до інформації. Зокрема, це такі грифи, як: «Опублікуванню не підлягає», «Не для друку», «Для службового користування». Ці поняття не визначені законом, порядок роботи з документами з грифами «Опублікуванню не підлягає» 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. Державою 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». Із цих понять законом визначено тільки поняття державної таємниці. Переліки відомостей, які охороняються державою, створені тільки для інформації, що належить до державної таємниці і конфіденційної інформації, що є власністю держави

¹ Тищенко, Ю. Результати моніторингу функціонування веб-сторінок центральних органів державної влади [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко. – Режим доступу: [// www.ucipr.kiev.ua](http://www.ucipr.kiev.ua). – Заголовок з екрана.

² Захаров, Є. Доступ до інформації: починаємо заново? [Електронний ресурс] / Є. Захаров, І. Рапп. – Режим доступу: <http://krytyka.ua/comments/02Zaxarov.html>. – Заголовок з екрана.

(із грифом ДСК). Проте переліки відомостей із грифом ДСК не оприлюднені, а Звід відомостей, що становлять державну таємницю, був оприлюднений відразу після затвердження у 1995 р., а потім був засекречений, так само як і подальші зміни до нього (нині Звід відомостей, що становлять державну таємницю, затверджений Наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 № 440, є відкритим документом). Є. Захаров та І. Рапп зазначають, що «рішення про обмеження доступу до інформації приймається не на підставі відкритого нормативного акта, як це має бути в країні, що є членом Ради Європи, а на власний розсуд посадової особи, яка несе відповідальність за охорону такої інформації»¹.

Мабуть, єдиним законом, що дійсно сприяє реалізації права громадян на доступ до інформації, є прийнятий 22.12.2005 р. Закон України «Про доступ до судових рішень». Цей Закон є суттєвим кроком у процесі вдосконалення законодавства у сфері забезпечення доступу громадян до інформації, відповідає міжнародним стандартам, логічно побудований та значно полегшує процедуру доступу до судових рішень завдяки створенню Єдиного державного реєстру судових рішень².

Таким чином, розбудова України як держави на шляху розвитку демократичного суспільства ставить на перший план проблему забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів державної влади, активної співпраці із засобами масової інформації. Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та на доступ до інформації.

5.3. Сучасні тенденції доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування

Із часу проголошення незалежності України вже створено значний масив законодавчих та підзаконних нормативних актів, які є базою нормативно-правового регулювання суспільних інформа-

¹ Захаров, Є. Доступ до інформації: починаємо заново? [Електронний ресурс] / Є. Захаров, І. Рапп. – Режим доступу: <http://krytyka.ua/comments/02Zaxarov.html>. – Заголовок з екрана.

² Нестеренко, О. В. Огляд змін до законодавства в сфері регулювання діяльності засобів масової інформації та свободи інформації в Україні у 2005 р. [Текст] / О. В. Нестеренко // Свобода висловлювань та приватність. – 2005. – № 4. – С. 3–9.

ційних відносин. Сукупність юридичних норм у цій сфері вже досягла критичної маси, що дозволяє на науковому рівні умовно виділити їх в автономну галузь законодавства (інформаційне законодавство) та юридичну наукову інституцію (інформаційне право)¹.

Разом з тим на сьогодні в Україні відсутня нормативно-правова база, яка регулювала б забезпечення права громадян та організацій на доступ до інформації про діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування та функції цих органів із забезпечення доступу до офіційної інформації. Чинне законодавство України містить лише окремі відповідні норми, які теж потребують удосконалення. «Загалом відсутня (або просто не розповсюджується) належна статистика про роботу органів влади, з якої б пересічний громадянин міг зробити висновок про ефективність їхньої діяльності, особливо у сфері забезпечення основних прав і свобод»².

У науковій літературі висловлюються різні міркування щодо модернізації національного законодавства в інформаційній сфері й, зокрема, щодо правового регулювання права доступу до інформації. Це пов'язано з тим, що суттєвої модернізації і втілення європейських стандартів потребують більшість нормативно-правових актів у сфері інформаційного законодавства. Проаналізувавши літературу, можна дійти висновку, що на сьогодні в Україні формуються два напрями щодо шляхів правового регулювання інформаційних відносин: перший базується на доктрині англо-американської системи права (фрагментарне вирішення на законодавчому рівні в окремих законах проблем правового регулювання інформаційних відносин); другий — на доктрині європейської (континентальної) системи права (легальне визначення галузей законодавства та їх систематизація на рівні кодифікації).

Перший напрям домінує у колах громадських, наукових та державних діячів, які вважають, що вирішення проблем нормативно-правового забезпечення у сфері інформаційних відносин можливе на основі ситуаційного підходу. Ця доктрина характерна для на-

¹ Див.: Лисицький, В. І. До питання реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин [Електронний ресурс] / В. І. Лисицький, В. Я. Тацій. – Режим доступу: <http://mndc.naiu.kiev.ua/KONC/ST-TL.htm>.

² Тодика, Ю. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян [Текст] / Ю. Тодика, В. Сergyгін // Право України. – 1998. – № 6. – С. 23.

ціональних систем, у яких правове регулювання суспільних відносин знаходиться або на стадії зародження (просте копіювання правової системи метрополії чи запозичення положень з інших правових національних систем без урахування їх специфіки), або щодо правового регулювання яких існує певна суспільна невизначеність. Даний підхід був характерним для нормативно-правового регулювання багатьох сфер суспільних відносин на початку утвердження незалежності України. Наслідком такої правотворчої практики є те, що ряд прийнятих законів України, які прямо чи опосередковано регулюють суспільні інформаційні відносини, концептуально не узгоджені між собою, зазначені в них норми суперечать одна одній і породжують правовий хаос.

Останнім часом теорія та практика правотворення в нашій країні схиляється до другого підходу, більш традиційного для України, — юридичної доктрини легальної систематизації законодавства на рівні кодифікації. Це характерно для тих галузей законодавства, в яких множина правових норм у певній сфері суспільних відносин досягла критичної маси та проведені наукові обґрунтування щодо їх систематизації на рівні легальної кодифікації.

За цією доктриною, інформаційне законодавство України є умовно автономною галуззю законодавства, яке визначає і регулює суспільні відносини щодо інформації, а інформаційне право є міжгалузевим комплексним інститутом права, основи якого базуються на положеннях окремих галузевих інститутів конституційного, адміністративного, цивільного, трудового та кримінального права. Специфічним методом правового регулювання суспільних інформаційних відносин сьогодні є комплексне застосування методів зазначених провідних галузей права¹.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення інформаційної сфери потребує суттєвої модернізації. Важливим напрямом удосконалення системи інформаційного законодавства України має стати розробка та ухвалення нового закону про інформацію, який гарантував би доступ до неї в органах державної влади й органах місцевого самоврядування на засадах Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи № R 19 (1981 р.), REC 2 (2002 р.), 13 (2000 р.), Конвенції ЄЕК ООН, що стосуються доступу до

¹ Див.: Лисицький, В. І. До питання реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин [Електронний ресурс] / В. І. Лисицький, В. Я. Тацій. — Режим доступу: <http://mndc.naiu.kiev.ua/KONC/ST-TL.htm>.

інформації, участі громадськості у прийнятті рішень і доступу до правосуддя у сфері охорони навколишнього природного середовища (Орхуська Конвенція, прийнята 25 червня 1998 р. й ратифікована Україною в 1999 р.). А кінцевим результатом має стати прийняття Інформаційного кодексу України, що дозволить розв'язати проблему подолання протиріч у законодавчих та нормативно-правових актах та їхньої систематизації, забезпечити єдність та нефрагментарність нормативно-правового регулювання. Серед науковців є досить поширеною ідея кодифікації інформаційного законодавства. Так, Т. М. Слінько наголошує, що на підставі створеної нормативної бази настав час розпочати розробку Інформаційного кодексу України¹. Прибічниками прийняття Інформаційного кодексу також є: І. В. Арістова², В. Д. Гавловський³, В. О. Горобцов⁴, Р. А. Калюжний, М. Я. Швець⁵, В. С. Цимбалюк, Т. А. Костецька⁶, О. В. Соснін⁷, І. С. Чиж⁸ та ін. Утім ідею кодифікації інформаційного законодавства підтримують не всі

¹ Слінько, Т. М. Конституційно-правові аспекти забезпечення права на інформацію в Україні [Текст] / Т. М. Слінько // Проблеми законності : республік. міжвід. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – Вип. 40. – С. 32–38.

² Арістова, І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти [Текст] : монографія / І. В. Арістова ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.

³ Гавловський, В. Д. Інформаційне законодавство України від інкорпорації до кодифікації [Текст] / В. Д. Гавловський // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії та практики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1999. – С. 128–129.

⁴ Горобцов, В. О. Проблеми визначення поняття «інформації», «інформаційного законодавства» і «інформаційного права» [Текст] / В. О. Горобцов // Держава і право : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 12. – С. 150–155.

⁵ Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування [Текст] / М. Швець, Р. Калюжний, В. Павловський, В. Цимбалюк // Право України. – 2001. – № 7. – С. 88–91.

⁶ Костецька, Т. А. Особливості формування національних інформаційних відносин та перспективи розвитку інформаційного законодавства [Текст] / Т. А. Костецька // Правова держава : щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Ін Юре, 1998. – Вип. 12. – С. 209–220.

⁷ Соснін, О. В. Проблеми регулювання суспільних правовідносин в інформаційній сфері [Текст] / О. В. Соснін // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 18 – С. 495–502.

⁸ Чиж, І. С. Україна: шлях до інформаційного суспільства [Текст] / І. С. Чиж. – К. : Либідь, 2004. – 286 с.

фахівці. Так, М. С. Демкова вважає, що на цій стадії розвитку правової інформаційної бази прийняття Інформаційного кодексу є недоцільним, та стверджує, що основою всіх законів і підзаконних нормативно-правових актів має бути Закон України «Про інформацію», прийнятий у новій редакції з урахуванням європейських стандартів та сучасного стану розвитку інформаційних відносин в Україні¹. Разом з тим вона не відкидає ідею систематизації інформаційного законодавства шляхом кодифікації взагалі. Н. В. Кушакова вважає, що потрібен не Інформаційний кодекс, а базові закони та окремі нормативно-правові акти щодо конкретних питань².

Що стосується Закону України «Про інформацію», то ідея розробки нової редакції Закону знайшла своє втілення у трьох проєктах: 1) нова редакція Закону України «Про інформацію» — проєкт, що був розроблений Державним комітетом телебачення і радіомовлення України; 2) законопроєкт, який було розроблено Міністерством юстиції України на виконання підп. 7 п. 2 Указу Президента України від 20.01.2006 р. «Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи»³; 3) законопроєкт, підготовлений робочою групою Харківської правозахисної групи. На сьогодні останній зареєстровано у Верховній Раді України. Цей законопроєкт пройшов міжнародно-правову експертизу і був визнаний таким, що відповідає міжнародно-правовим стандартам у сфері свободи слова й інформації⁴.

Досліджуючи ці проблеми, І. Білан зазначає: «якщо порівнювати вітчизняну практику із зарубіжним досвідом, то виявиться,

¹ Демкова, М. С. Сучасні проблеми розвитку інформаційного законодавства України [Текст] / М. С. Демкова // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XII регіон. наук.-практ. конф., 9–10 лют. 2006 р. – Львів : Юрид. ф-т Львів. ун-ту ім. І. Франка, 2006. – С. 143–145.

² Кушакова, Н. В. Конституційне право на інформацію в Україні (порівняльний аналіз) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Наталія Вадимівна Кушакова. – К., 2004. – 243 с.

³ Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи [Текст] : Указ Президента України від 20.01.2006 р. № 39/2006 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 4. – Ст. 143.

⁴ Нестеренко, О. В. Законодавче регулювання права на доступ до інформації в Україні: проблеми та шляхи вдосконалення [Текст] / О. В. Нестеренко // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XII регіон. наук.-практ. конф., 9–10 лют. 2006 р. – Львів : Юрид. ф-т Львів. ун-ту ім. І. Франка, 2006. – С. 167–168.

що в питаннях надання інформації Україна поступається багатьом державам, у національних законодавствах багатьох із яких установлюється обов'язок державних структур регулярно публікувати певні категорії інформації, до якої належать нормативні, індивідуальні або загальні управлінські акти. Поряд із доступом до різного роду матеріалів доступ передбачений і для проектів нормативних актів, що дозволяє і громадянам брати участь в їх обговоренні до їх затвердження. Наприклад, у США (на сайті Regulations.gov, який підтримується урядом) кожен громадянин може не лише ознайомитися з проектом відомчого нормативного акта, а й надати свої коментарі та висловити зауваження до них». Виходячи з цього, І. Білан зазначає, «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. А 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. Це стосується насамперед права громадян на свободу отримання інформації, відповідальності за її ненадання чи приховування, проблем інформаційного забезпечення процесу формування громадянського суспільства і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування»¹.

На думку М. Демкової, однією з причин існування означеної вище негативної ситуації є «недосконалість законодавства України про інформацію, яке не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають. Більшість чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин, були прийняті до набрання чинності Конституцією України і навіть із значними змінами і доповненнями непридатні для задоволення потреб сьогодення. Здебільшого вони

¹ Білан, І. Коментар до проекту Закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» [Електронний ресурс] / І. Білан. – Режим доступу: www.ucipr.kiev.ua.

або наводять терміни, або декларують певні положення без вказівок на шляхи їх реалізації, або мають місце “посилання на посилення”, або посилання на такі норми окремих законів, які до сфери інформаційних відносин неможливо застосувати без врахування специфіки об’єкта. Питання щодо обмежень або вилучень із прав суб’єктів інформаційних відносин мають бути врегульовані на законодавчому рівні, як того вимагає Конституція, оскільки прогалини з цього приводу можуть призвести до неконтрольованих обмежень прав зазначених суб’єктів і до виникнення загроз інформаційній безпеці»¹.

Проаналізувавши чинне законодавство в інформаційній сфері та практику його застосування, можна дійти таких висновків щодо основних форм доступу до інформації органів державної влади: офіційні сайти державних органів, включаючи інформацію у форматі сайта на електронних носіях — дискетах чи інших електронних повідомленнях, що їх видають державні службовці; офіційні повідомлення власних інформаційних служб державних органів, включаючи прес-конференції та публічні виступи уповноважених посадових осіб; офіційні засоби масової інформації (друковані та електронні ЗМІ та інші видання, наприклад бюлетені та збірники, визначені законом або регулюючим органом); повідомлення безпосередньо зацікавленим особам або їх представникам (усні, письмові, надані засобами зв’язку чи за допомогою спеціальних засобів, як-от криптографії чи сурдоперекладу); державні архіви та власні архіви державних органів; повідомлення в інших друкованих та електронних засобах масової інформації, а також у мережі Інтернет.

Доступ до інформації, що підлягає обов’язковому оприлюдненню, на думку О. Винникова, здійснюється через офіційні повідомлення, сайти державних органів та офіційні ЗМІ. Як правило, в інших формах надається інформація на запит особи або додаткова інформація (роз’яснення або консультації щодо правових актів чи планів діяльності державного органу), надання якої безпосередньо державними службовцями і через офіційні ЗМІ технічно та економічно неефективне. До того ж навіть за непропорційно великої частки офіційних друкованих та електронних ЗМІ в Україні вони

¹ Демкова, М. Проблеми доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] / М. Демкова. – Режим доступу: <http://lawyer.ord.ru>.

навіть чи забезпечують своєчасний доступ до інформації, що підлягає оприлюдненню¹.

Попередній аналіз законодавства в інформаційній сфері вимагає подальшого розгляду нормативно-правових актів України, що визначають умови та порядок доступу до публічної інформації. Основи доступу до офіційної (публічної) інформації органів державної влади та місцевого самоврядування визначаються Законом України «Про інформацію». У статті 21 цього Закону 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 самоврядування».

Згідно із Законом 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 заінтересованих осіб шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій; опублікування її у друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації; безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами); надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб².

Закон України «Про інформацію» (ст. 19) визначає, що статистична інформація — це офіційна документована державна інформація, яка дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя³.

¹ Винников, О. Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні [Електронний ресурс] / О. Винников. – Режим доступу: www.ucirg.kiev.ua.

² Стаття 21 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

³ Стаття 19 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

Як зазначає Гелена Єдерблом, визначення у статтях 19 і 21 Закону не є вичерпними і ці визначення охоплюють багато інших документів, виданих органами влади чи поданих до них. Якщо ж ні, то, на думку дослідниці, потрібно щодо цього переглянути закон, беручи до уваги таке. Як правило, визначення офіційних документів охоплює документи, підготовлені чи видані органом влади, і документи, подані до органу влади. Є різні способи визначення документів. Документ звичайно вважається офіційним, коли він остаточно оформлений або коли принаймні є рішення з питання, якого він стосується. Визначення підготовленого документа часто залежить від того, як сформульовані положення про конфіденційність. Широке визначення інколи відповідає положенню про конфіденційність, яке захищає внутрішню роботу органу влади. Якщо визначення більш вузьке, гарантії конфіденційності можуть виявитися непотрібними.

Разом з тим, як зазначає дослідниця, доступність може також залежати від того, наскільки поширені документи. Якщо їх вручали стороннім перед тим, як було подано запит, або вони перебувають у широкому обігу в межах органу влади, то зазвичай немає причини виключати їх із числа доступних загалом, якщо лише вони не містять секретну інформацію як таку¹.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» важливою гарантією оперативного отримання громадянами інформації від вищих посадових осіб держави є така норма: 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 бюджету².

¹ Єдерблом, Г. Принципи доступу осіб до офіційної інформації [Електронний ресурс] / Гелена Єдерблом. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=5&d=225>.

² Див.: ст. 14 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

Крім того, державні аудіовізуальні ЗМІ 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 позачергових послань до Верховної Ради України, заяв Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України та Конституційного Суду України; церемонії складення присяги народові новообраним Президентом України на урочистому засіданні Верховної Ради України; відкриття першого засідання новоформованого Кабінету Міністрів України. Державні телерадіоорганізації зобов'язані забезпечити розповсюдження цих передач у регіонах, на які вони здійснюють мовлення¹.

Згідно із Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» 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 мовлення².

Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні друкованими ЗМІ передбачено розд. IV Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Верховного Суду України, Конституційного Суду України висвітлюється у друкованих ЗМІ загальнодержавної та зарубіжної

¹ Стаття 15 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

² Стаття 19¹ Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

сфери розповсюдження на умовах, визначених у договорах між органами державної влади і редакціями цих друкованих ЗМІ.

У друкованих ЗМІ 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 у державному бюджеті на зазначені цілі¹. 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 ЗМІ, що фінансуються відповідно за рахунок державного або місцевих бюджетів, відводиться не більше 20 відсотків газетної площі кожного номера. У недержавних друкованих ЗМІ відомості про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виступи депутатів усіх рівнів можуть друкуватися на договірних засадах відповідно до законодавства України².

Згідно із Законом на органи державної влади покладається обов'язок оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Звернемо увагу на напрями удосконалення системи забезпечення доступу громадян до публічної інформації та пропозиції провідних дослідників з цього приводу.

Ставлення державних органів до виконання Закону України «Про інформацію», який зобов'язує надавати всім зацікавленим особам інформацію про свою діяльність, було відверто зневажливим. Це свідчить насамперед 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 їх виконання³.

На думку окремих дослідників, «незалежно від складу і мотивів потенційних користувачів, нюансів права власності на інфор-

¹ Стаття 20 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

² Стаття 23 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

³ Захаров, Є. Доступ до інформації: починаємо заново? [Електронний ресурс] / Є. Захаров, І. Рапп. – Режим доступу: <http://krytyka.ua/comments/02Zaharov.html>.

мацію або умоглядних 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»¹. 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 ЗМІ, які не є офіційними. Утім це потребує змін не лише у правових актах².

Безперечно, з огляду на зацікавленість суспільства в ефективному використанні державної інформації необхідно, щоб органи державної влади використовували сучасні інформаційні технології для надання інформації громадянам, комерційним організаціям та іншим структурам³.

Слід зазначити, що проведений Ю. Тищенко моніторинг функціонування веб-сайтів органів центральної влади у грудні 2004 р. — січні 2005 р. виявив такі позитиви та проблеми⁴. До позитивів уміщеної в мережі Інтернет інформації можна віднести: наявність на всіх інтернет-сайтах імен та прізвищ керівників, описів структури і керівництва органу; висвітлення основних завдань та нормативно-правових засад діяльності органу, зокрема розміщення положень про відповідні органи та переліків нормативно-правових актів, якими регулюється їх діяльність; наведення переліку основних функцій структурних підрозділів, а також прізвищ, імен, по батькові їхніх керівників (щоправда, не завжди із зазначенням відповідних електронних адрес).

Як недоліки такого способу інформування Ю. Тищенко відзначає: фактичну відсутність в інтернет-ресурсах відповідних установ

¹ Винников, О. Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні [Електронний ресурс] / О. Винников. – Режим доступу: www.ucipr.kiev.ua.

² Там само.

³ Білан, І. Коментар до проекту Закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» [Електронний ресурс] / І. Білан. – Режим доступу: www.ucipr.kiev.ua.

⁴ Тищенко, Ю. Результати моніторингу функціонування веб-сторінок центральних органів державної влади [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко. – Режим доступу: www.ucipr.kiev.ua.

комплексної інформації про їхню регуляторну діяльність, зокрема планів підготовки проектів регуляторних актів та змін до них, повідомлень про оприлюднення проектів регуляторних актів, самих проектів цих актів та аналізу їх регуляторного впливу, звітів про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів; неуніфікованість форми веб-сайтів центральних органів влади, унаслідок чого відомості про їх діяльність потрібно шукати в рубриках, перелік яких на кожному із сайтів влади є різним (незважаючи на єдині стандарти, вписані Постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», Порядком функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, затвердженим Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 р. № 327/225, та Порядком інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, затвердженого Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 р. № 327/225); переважання на деяких сайтах інформації загального характеру, внаслідок чого відомості про діяльність органу державної влади доводиться відшукувати в розміщених на цих сайтах журналістських матеріалах (новинах); відсутність на деяких сайтах інформації про цільові програми, які здійснюються відповідними органами державної влади. Така інформація подекуди замінюється різноманітного роду довідками. За цього цілісної, системної інформації про стан виконання таких програм фактично немає; не всі органи влади розміщують зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу. Зокрема, тільки на деяких інтернет-сайтах міститься інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли; на більшості сайтів розміщено порядок прийому громадян (години прийому, особи), проте не подано чіткого переліку процедур, необхідних для прийому; системне оновлення інтернет-ресурсів ведеться далеко не завжди.

З огляду на вищенаведене Ю. Тищенко пропонує: 1) ввести уніфікацію аналітичних та інформаційних рубрик на інтернет-сайтах органів державної влади з метою оптимізації пошуку інформації; 2) чітко визначити місце розміщення на інтернет-сайтах

звітів про роботу органів державної влади щодо виконання цільових програм (інформаційно-аналітичні та статистичні дані, питання бюджетного забезпечення); 3) забезпечити обов'язкове розміщення на сайтах центральних органів влади зразків документів, потрібних для звернення громадян; 4) запровадити рубрику щодо діяльності громадських рад при центральних органах влади; 5) забезпечити подання комплексної інформації про регуляторну діяльність органу, зокрема планів підготовки органом проектів регуляторних актів та змін до них, повідомлень про оприлюднення проектів регуляторних актів, проектів цих актів та аналізів їх регуляторного впливу; звітів про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів; 6) сприяти більш системному оновленню інформації в інтернет-ресурсах (новини, вакансії, курси); 7) ввести рубрики на сайтах поточних новин про діяльність відповідного органу влади¹.

На думку інших дослідників, до основних проблем, які пов'язані з доступом громадян до інформації і відповідно стоять на перешкоді забезпечення прозорості діяльності публічної адміністрації, можна віднести такі: 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; невпорядкованість термінології інформаційного законодавства, що нерідко приводить 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 законодавства².

Інші науковці вважають, що законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів, якщо вони зачіпають права та основні свободи осіб, повинні задовольняти певним базовим вимогам, а саме: визначатися безпосередньо в Конституції, законах та міжнародних договорах України; підлягати збалансованому попередньому і наступному незалежному конт-

¹ Тищенко, Ю. Результати моніторингу функціонування веб-сторінок центральних органів державної влади [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко. – Режим доступу: www.usipr.kiev.ua.

² Демкова, М. Проблеми доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] / М. Демкова. – Режим доступу: <http://www.lawuer.rg.ua/?w=r&i=&d=577>.

ролю, що включає контроль із боку судових органів, але не обмежується ним; прямо передбачати підстави і форми відповідальності за їх порушення¹.

Деякі автори пропонують подальше вдосконалення чинного законодавства про доступ до публічної інформації. Так, Гелена Єдерблом пропонує зробити вступне положення до Закону України «Про інформацію», у якому чітко сформулювати, що «кожна особа має основне право на доступ до інформації (документів), якими володіють органи влади України». Автор також акцентує увагу на «важливому питанні, яке варто розглянути, прагнучи спростити громадянам користування своїми правами, — це питання про запровадження державних реєстрів офіційних документів. Рекомендується це не тільки для того, щоб зробити право більш реальним, а щоб підвищити ефективність роботи органів влади у цілому. Іншими заходами, які забезпечать повноту прав, є встановлення обов'язку в контексті адміністративних процедур документувати всі відповідні матеріали та підтримувати в належному стані архіви, відповідно до суворих правил щодо умов зберігання і можливого знищення документів»².

Цікавими, на наш погляд, є також і деякі проекти законодавчих актів, які хоча й не стали законами, але пропонують важливі принципи доступу до публічної інформації. Розглянемо згадуваний вище проект Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» № 2082 від 20.08.2002 р., який був поданий на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України С. Головатим (прийнятий у першому читанні 17.12.2004 р.). Зазначений проект Закону визначає умови та порядок забезпечення інформаційної відкритості в питаннях діяльності органів державної влади та вищих посадових осіб України³. На думку автора законопроекту, дія Закону повинна поширюватися на відносини, пов'язані з наданням органами дер-

¹ Винников, О. Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні [Електронний ресурс] / О. Винников. – Режим доступу: www.ucirg.kiev.ua.

² Єдерблом, Г. Принципи доступу осіб до офіційної інформації [Електронний ресурс] / Гелена Єдерблом. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=5&d=225>.

³ Проект Закону про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України [Електронний ресурс] : зареєстр. Верхов. Радою України 20.08.2002 р. № 2082 : внес. С. П. Головатим : прийнятий у першому читанні 17.12.2004 р. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/law2/Proect.2>.

жавної влади відомостей про себе та свою діяльність громадянам України та юридичним особам, а також щодо обов'язкового оприлюднення інформації про органи державної влади та про вищих посадових осіб України. Дія цього Закону в разі його прийняття не поширюватиметься на випадки надання органом державної влади, державним підприємством, установою чи організацією інформації іншому органу державної влади, державному підприємству, установі чи організації, а також на випадки надання посадовим особам органів державної влади інформації, необхідної для виконання ними своїх посадових обов'язків.

Органами державної влади, на які поширювалася б дія Закону, визначалися Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний, Верховний, Вищий арбітражний (господарський) суди України, Генеральна прокуратура України, Служба безпеки України, Центральна виборча комісія України, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, міністерства, відомства, інші центральні органи виконавчої влади, а також Рада національної безпеки і оборони України, Секретаріат Президента та інші координаційні та консультативні органи при Президентові України.

Під вищими посадовими особами України, на яких поширювалася б дія Закону, визначалися Президент України, Голова Верховної Ради України та його заступники, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Голова Служби безпеки України, Голова Центральної виборчої комісії України, Голова Національного банку України, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, Голова, заступники Голови та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України та його заступники, Голова Вищого господарського суду України та його заступники, Генеральний прокурор України та його заступники.

Законопроект закріплював поняття інформаційної відкритості органів державної влади та вищих посадових осіб України, яка полягала у створенні для громадян та юридичних осіб України можливості вільно отримувати інформацію про ці органи та їхніх посадових осіб в обсягах та порядку, встановлених законом. Стаття 4 законопроекту передбачала, що «кожен громадянин та кожна

юридична особа України може звернутися до відповідних державних органів України з проханням про надання передбаченої цим Законом інформації і вільно отримати цю інформацію на оплатній основі. Інформація, що оприлюднюється, повинна бути повною, правдивою, точною та реально відображати запитовані факти станом на відповідну дату або за відповідний період часу. Надання інформації про органи державної влади та вищих посадових осіб України здійснюється на засадах неприбутковості»¹.

Способами оприлюднення інформації про органи державної влади та вищих посадових осіб України законопроект визначав: опублікування інформації у пресі; повідомлення інформації на радіо і телебаченні; видання інформаційних бюлетенів; створення спеціальних інформаційних систем, що містять відповідну інформацію, та забезпечення доступу до них; надання на оплатній основі громадянам та юридичним особам довідок із відповідною інформацією.

Законопроект передбачає, що оприлюдненню підлягають відомості про діяльність органів державної влади, закріплене за ними майно, їхнє матеріально-технічне забезпечення та фінансування, загальну структуру і чисельність працівників, розмір оплати їхньої праці, їхнє соціально-побутове та медичне обслуговування та будь-які інші відомості про ці органи, окрім зазначених у ст. 6 проекту Закону (стосовно обмежень на оприлюднення). Стаття 10 законопроекту передбачає, що «на оплатній основі надається будь-яка запитована інформація, що підлягає оприлюдненню, включаючи відомості, що були оприлюднені через телебачення та радіо, опубліковані у пресі або у відповідних щорічних виданнях».

Законопроектом також передбачено: служби та підрозділи, що надають відомості про органи державної влади (ст. 11), організація роботи з метою надання відомостей про органи державної влади (ст. 12), форма надання відомостей про органи державної влади (ст. 13), строк підготовки інформації про органи державної влади (ст. 14), видання інформаційних бюлетенів про органи державної влади (ст. 20) та його зміст (ст. 21) тощо².

¹ Проект Закону про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України [Електронний ресурс] : зареєстр. Верхов. Радою України 20.08.2002 р. № 2082 : внес. С. П. Головатим : прийнятий в першому читанні 17.12.2004 р. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/law2/Proect.2>.

² Там само.

До недоліків законопроекту про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України, зареєстрованого Верховною Радою України 20.08.2002 р. № 2082, можна віднести такі: вузьким є перелік органів влади та посадових осіб, на які поширюється дія цього законопроекту; він має охоплювати, на думку дослідниці, всі гілки і рівні управління, включаючи місцеве самоврядування, виборні органи, державні галузі промисловості, відкриті акціонерні товариства, позавідомчі організації і комітети, які хоч і призначаються урядом, але працюють незалежно від нього, судові органи, приватні організації, що виконують публічні функції тощо; певні застереження викликає ст. 4 «Гарантії інформаційної відкритості» проекту, в якій ідеться про те, що громадяни можуть вільно отримувати потрібну інформацію на платній основі. Як зазначав при обговоренні законопроекту на пленарному засіданні народний депутат України В. Мироненко, платна основа отримання інформації може виявитися недоступною для багатьох громадян¹; викликають сумнів положення ст. 6 «Обмеження щодо відомостей, які можуть бути оприлюднені», де підкреслюється, що не підлягають оприлюдненню відомості, поширення яких може зашкодити безпеці особи чи нормальній діяльності органу державної влади, а також відомості, що можуть бути використані для скоєння злочинів, перелік яких устанавлюється Кабінетом Міністрів України. Уведення зазначених положень видається недоцільним, оскільки обмежень, указаних у ч. 1 ст. 6 (а саме того, що не підлягають оприлюдненню, окрім випадків, визначених цим законом, відомості, які становлять державну, комерційну, банківську та іншу охоронювану законом таємницю), цілком достатньо; шкідливою є ч. 3 ст. 6 законопроекту: не підлягають задоволенню запити громадян та юридичних осіб про надання інформації, яка потребує спеціальної аналітичної обробки (порівняльні довідки, таблиці, довідки про процентне співвідношення тощо), за винятком випадків, коли така інформація про відповідний орган державної влади публікувалась у пресі або в щорічних інформаційних бюлетенях. Жоден публічний орган не повинен повністю виключатися з-під дії закону. Запити окремих громадян або юридичних осіб щодо отримання інформації від

¹ Див.: Білан, І. Коментар до проекту Закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» [Електронний ресурс] / І. Білан. – Режим доступу: www.ucirg.kiev.ua.

публічних організацій повинні братися до уваги, якщо такі організації не зможуть довести, що запитувана інформація підпадає під дію режиму винятків. У таких випадках відмова в оприлюдненні інформації буде невинуватеною. Статтею 15 «Відмова у наданні інформації про органи державної влади» встановлюється, що в наданні інформації може бути відмовлено, якщо запитувана інформація не підлягає оприлюдненню. Оскільки сьогодні не існує точного, однозначного та вичерпного визначення, яке б дозволяло ідентифікувати випадки присвоєння будь-яким відомостям статусу конфіденційності, розв'язати проблему отримання необхідної інформації офіційним шляхом часто виявляється неможливо, що може призвести до порушення ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Ця стаття окреслює випадки, коли держава може втручатися в хід реалізації цих свобод, але таке втручання має бути виключно законним. Таким чином, у випадках, коли опубліковану інформацію державні органи розглядають як конфіденційну, але її включення до цієї категорії чітко не регламентоване законом, то заборона її публікації призведе до порушення ст. 10 згадуваної Конвенції. Наприклад, Європейський суд з прав людини у своїй діяльності виходить із того, що у випадках, коли певна інформація, навіть конфіденційна, відповідно до національного законодавства становить суспільний інтерес, заборона її оприлюднення чи доступу до неї також призведе до порушення ст. 10 Конвенції¹.

17 лютого 2006 р. на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про доступ до публічної інформації» (законопроект № 9124 від 17.02.2006 р., суб'єкт законодавчої ініціативи — народний депутат України Т. С. Стецьків). У пояснювальній записці законопроекту зазначається, що «необхідність прийняття законопроекту зумовлена відсутністю ефективних правових механізмів реалізації закріпленого у статті 34 Конституції України права кожного на доступ до публічної інформації, тобто до інформації, яка знаходиться у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Дана стаття в свою чергу ґрунтується на положеннях Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 10), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (статті 18, 19) тощо».

¹ Білан, І. Коментар до проекту Закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» [Електронний ресурс] / І. Білан. – Режим доступу: www.ucipr.kiev.ua.

На думку автора, відсутність у нашій державі якісного правового регулювання у сфері доступу до інформації призводить до масових порушень конституційних прав на доступ до інформації, на участь в управлінні державними справами. Саме цим і обумовлюється необхідність прийняття законопроекту. Метою законопроекту є забезпечення здійснення конституційних прав на доступ до публічної інформації шляхом визначення режиму доступу до неї, а саме — підстави обмеження доступу до інформації, встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у наданні інформації, створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань доступу до інформації тощо¹.

Основною метою законопроекту є втілення принципу максимальної відкритості органів державної влади та органів місцевого самоврядування, який розкривається у двох інших принципах: перший — принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яка знаходиться у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підлягає оприлюдненню, кількість винятків повинна бути обмежена. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) винятки мають бути зрозумілими; б) описуватися вузько; в) підлягати контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси».

Загалом законопроект має процедурний характер — передбачає процедуру здійснення права на доступ до інформації шляхом подання запитів на інформацію, а також виконання обов'язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Пояснювальною запискою також передбачено, що прийняття законопроекту сприятиме реальному забезпеченню здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації шляхом встановлення механізмів відповідальності за його порушення; буде усунуто зловживання органів державної влади та місцевого самоврядування у цій сфері, а згодом і зросте довіра громадян до цих органів.

Реалізація закону, на думку його автора, також сприятиме забезпеченню відкритості інформації про органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Реалізація його положень дозволить зробити діяльність влади більш прозорою, більш зрозу-

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону про доступ до публічної інформації, зареєстрованого Верховною Радою України 17.02.2006 р. № 9124, поданого Т. С. Стецьківим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/law2/Proect.2>.

мілою та доступною, а отже, підвищить ступінь довіри громадян до неї¹.

Ще однією спробою упорядкувати відносини з приводу доступу до публічної інформації є проект Закону України «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», розробленого Міністерством юстиції України та внесеного на розгляд Кабінету Міністрів України, який, однак, поки що не подано до Верховної Ради України. Цей законопроект визначає порядок діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування у доступі громадян, їх об'єднань, юридичних осіб до інформації про ці органи, їх діяльність. Законопроект передбачає, що оприлюдненню підлягає також інформація про діяльність відповідного органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, зокрема, проекти суспільно важливих нормативно-правових актів; інформація про офіційні події і про поточні рішення і дії органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування мають право оприлюднювати іншу інформацію про свою діяльність, якщо інше не встановлено законодавством України. Оприлюднення органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування інформації, зазначеної у частинах першій та другій цієї статті, здійснюється з додержанням вимог законів України про доступ до інформації з обмеженим доступом. Законопроект також передбачає ведення органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування офіційних веб-сторінок у мережі Інтернет (ст. 8), консультації з громадськістю (ст. 9) та форми їх проведення (ст. 11), функціонування відкритого інформаційно-консультативного центру (ст. 16).

Однак і цей законопроект містить деякі недоліки. Так, В. Артеменко, експерт Інституту громадянського суспільства, запропонував експертну оцінку проекту Закону України «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», зазначивши, що «законопроект Мін'юсту не містить дуже важливих норм щодо: встановлення відповідальнос-

¹ Див.: Пояснювальна записка до проекту Закону про доступ до публічної інформації, зареєстрованого Верховною Радою України 17.02.2006 р. № 9124, поданого Т. С. Стецьківим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/law2/Proect.2>

ті за відмову у наданні інформації; створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань доступу до інформації; визначення термінів; гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації; принципів забезпечення доступу до публічної інформації; режиму доступу до інформації; суб'єктів та процедур відносин у сфері доступу до публічної інформації; процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації¹.

У 2009 р. Державний комітет телебачення та радіомовлення розробив, а Кабінет Міністрів України подав на розгляд до Верховної Ради України проект Закону України «Про Концепцію державної інформаційної політики». Структурно документ побудований за розділами, які присвячені всім складникам інформаційної сфери: ЗМІ, новітнім інформаційним технологіям, видавничій, музейній, архівній та бібліотечній справам, кінематографії, рекламній, виставковій та науково-просвітницькій діяльності. У Концепції встановлюються засади державної політики щодо ЗМІ, яка спрямована на вдосконалення правового поля функціонування ЗМІ, забезпечення вільного доступу всіх політичних сил (у тому числі опозиційних) до ЗМІ, недопущення цензури, захист як журналістів, так і громадян, установ і організацій від зловживань працівників ЗМІ, забезпечення прозорості в діяльності ЗМІ, запобігання зловживанню правом на свободу інформації, упорядкування національного телерадіоєфіру, збалансування інтересів усіх мовників, забезпечення відкритості процедури ліцензування їх діяльності, розвитку ринку інформаційних продуктів і послуг, утвердження принципу пріоритетності вітчизняного інформаційного продукту та ін.

Необхідно зазначити, що Концепція державної інформаційної політики має декларативний характер. І незрозуміла мета її ухвалення. У пояснювальній записці зазначається, що прийняття закону обумовлено необхідністю визначення основних напрямів, засад і принципів державної інформаційної політики в Україні, проте варто зазначити, що такі напрями вже окреслені, врахову-

¹ 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 [Електронний ресурс] / В. Артеменко. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/book/1141207476> Expert-25-02-06.doc.

ючи, що Україна є учасником Ради Європи, яка визначає певні стандарти у сфері свободи інформації, що містяться у Європейській конвенції з прав людини, Рекомендаціях «Про доступ до офіційних документів», «Про гарантії незалежності громадського мовлення», «Про заходи, що сприяють плюралізму в ЗМІ», «Про захист недоторканності приватного життя в Інтернеті», «Про права журналістів на нерозкриття своїх джерел інформації» та ін. Україна також ратифікувала Європейську конвенцію про транскордонне телебачення. Варто також згадати, що у 2007 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки».

Отже, сьогодні саме питання про визначення пріоритетів державної інформаційної політики є застарілим, адже всі вони вже давно визначені. Тому нині нагальним є питання втілення цих пріоритетів у життя¹. У пояснювальній записці наголошується, що концепція пропонує також механізми реалізації державної інформаційної політики, але у цьому документі не передбачено таких механізмів. Текст концепції є досить суперечливим і передбачає взаємовиключні напрями розвитку інформаційної політики держави. Зокрема, основною ідеєю проекту є утвердження свободи масової інформації та права на доступ до інформації в Україні, проте окремі положення передбачають проведення заходів, що несумісні із свободою інформації та взагалі не притаманні демократичним країнам².

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що законодавство України, яке регулює інформаційну сферу, достатньо розвинуте. Проте окремі норми раніше прийнятих законів застарівають і не завжди адекватно і повною мірою відповідають реаліям життя, що динамічно змінюється. Інформаційне законодавство потребує свого коригування, адже одним з етапів побудови в Україні розвинутого інформаційного суспільства є вдосконалення інформаційного законодавства як його правового фундаменту, яке відповідало б вимогам політичного, соціально-економічного та культурного розвитку держави, нормам та стан-

¹ Нестеренко, О. Чи потрібний такий закон про Концепцію державної інформаційної політики? [Електронний ресурс] / О. Нестеренко. – Режим доступу: <http://www.khpg.org.ua/index.php?id=1256021138>.

² Там само.

дартам міжнародного права, законодавству Європейського Союзу та Ради Європи¹.

Проведене дослідження дає підстави для таких основних висновків.

1. Останніми роками загальносвітовою є тенденція до розширення змісту права на доступ до інформації, відповідно до нової концепції право на доступ до інформації — не лише право на отримання офіційних документів та інформації, що знаходиться в розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування, а й інформації, яка знаходиться у розпорядженні підприємств, організацій, що виконують специфічні завдання та/або отримують бюджетні кошти. Дослідивши міжнародно-правові документи, окремі положення яких прямо чи опосередковано стосуються міжнародно-правових гарантій реалізації права громадян на інформацію і, зокрема, права на доступ до інформації та ролі засобів масової інформації у висвітленні діяльності органів державної влади, можна констатувати, що українське законодавство не відповідає вимогам міжнародних стандартів. Однією з найбільш вагомих для розуміння природи демократичного суспільства є ст. 10 Європейської конвенції з прав людини (далі — ЄКПЛ), яка включає право одержувати і передавати інформацію без втручання органів державної влади. Необхідно зазначити, що право доступу до інформації, закріплене у ст. 10 Конвенції, неодноразово було предметом розгляду Європейським судом з прав людини. «Суд встановив відмінності, з одного боку, між доступом до інформації загалом та ЗМІ і, з другого — окремих громадян, включаючи право на доступ до документів тих громадян, які мають особливу зацікавленість в одержанні інформації». Разом з тим Європейський суд заявив про важливість отримання громадськістю доступу до інформації від органів державної влади. Гарантія, встановлена ст. 10 Конвенції, не тлумачилась як така, що включає неконкретизоване право доступу до інформації органів державної влади, проте Суд відзначив, що громадськість має право одержати інформацію, яка має суспільний інтерес і значення, і що ЗМІ користуються особливо великою свободою вираження поглядів і інформації з огляду на їхню роль — повідом-

¹ Приступенко, Т. Деякі аспекти правового регулювання засобів масової інформації України [Електронний ресурс] / Т. Приступенко. – Режим доступу: <http://pravomedia.at.ua/publ/5-1-0-26>.

ляти про питання громадського інтересу, і на право громадськості отримувати таку інформацію. Як бачимо, ст. 10 ЄКПЛ у своїй першій частині гарантує свободу вираження поглядів, а в другій частині встановлює випадки, коли така свобода може бути обмежена. До речі, положення ст. 10 містять абсолютно протилежний підхід до свободи вираження поглядів, ніж, наприклад, у Сполучених Штатах Америки, де така свобода передбачена Першою поправкою до Конституції і є необмеженою. Слід наголосити на тому, що ЄКПЛ прямо передбачає, що обмеження права на вільне вираження поглядів не є порушенням Конвенції, якщо ці обмеження було встановлено задля досягнення однієї з цілей, зазначених у п. 2 ст. 10.

2. Розбудова України як держави на шляху розвитку демократичного суспільства ставить на перший план проблему забезпечення відкритості, прозорості діяльності органів державної влади. Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами. Протягом останнього десятиріччя в усьому світі різні держави створили законодавство про свободу інформації, включаючи Велику Британію, Нігерію, Мексику, Тринідад і Тобаго, Південну Африку, Південну Корею, Таїланд, Фіджі, Японію та більшість країн Східної і Центральної Європи. Ще раніше запровадили такі закони Швеція, США, Нідерланди, Фінляндія, Австралія і Канада. Україна сьогодні докладає певних зусиль щодо удосконалення власного законодавства у сфері інформаційних відносин.

Реалізація громадянами України законодавства в інформаційній сфері свідчить про те, що зараз існує багато труднощів, насамперед щодо доступу громадян до публічної інформації (якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування). Практика свідчить, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування інколи фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом, неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування»; існують значні труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не говорячи вже про проекти таких актів. Органи державної влади та

органи місцевого самоврядування не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (зокрема, через мережу Інтернет). У більшості демократичних держав вже прийнято закони про доступ до публічної інформації, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини — права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейського законодавства та необхідною умовою інтеграції з Європейським співтовариством.

3. В Україні відсутня нормативно-правова 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. Чинне законодавство України містить лише окремі відповідні норми, які теж потребують удосконалення. Чинне законодавство в інформаційній сфері та практика дає підстави дійти висновків стосовно основних форм доступу до інформації органів державної влади: а) офіційні сайти державних органів, включаючи інформацію у форматі сайта на електронних носіях — дискетах чи інших електронних повідомленнях, що їх видають державні службовці; б) офіційні повідомлення власних інформаційних служб державних органів, включаючи прес-конференції та публічні виступи уповноважених посадових осіб; в) офіційні засоби масової інформації та ін.

Для забезпечення доступу до інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню, пропонуємо: 1) ввести уніфікацію аналітичних та інформаційних рубрик на інтернет-сайтах; 2) визначити місце розміщення інтернет-сайтів; 3) забезпечити обов'язкове розміщення на сайтах зразків документів, потрібних для звернення громадян; 4) забезпечити подання комплексної інформації про регуляторну діяльність органу; 5) вести рубрики на сайтах поточних новин про діяльність відповідного органу влади.

4. Аналіз чинного законодавства та практика його застосування дає підстави зробити висновок, що реальність суспільних відносин щодо доступу до публічної інформації потребує прийняття спеціалізованого законодавчого акта. Орієнтація Української держави на створення інформаційного суспільства та інтеграцію з ЄС вимагає від законодавця прийняття зазначеного акта у відповідності до міжнародно-правових стандартів. В основу майбутнього закону мають бути покладені такі принципи:

1) у законі мають бути втілені міжнародні та європейські стандарти у сфері доступу до інформації, що передбачені у: а) Конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 р.; б) Рекомендації REC 2 (2002) Комітету міністрів Ради Європи від 21.02.2002 р. «Про доступ до офіційних документів»; в) Рекомендації № R (2000) 7 Комітету міністрів Ради Європи від 01.01.2000 р. «Стосовно права журналістів на нерозкриття своїх джерел інформації»; г) «Йоганнесбурзьких принципах: національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації», Принципах «Право громадськості знати: принципах законодавства про свободу інформації», висновку експертів Ради Європи щодо проекту закону про інформацію; 2) у Законі «Про інформацію» має бути втілений відомий принцип Європейського суду з прав людини (*Lingens v. Austria*, скарга № 9815/82, Постанова Суду, Страсбург, 08.07.1986 р.), що передбачає: «обсяг інформації, доступ до якої обмежується, про публічну особу має бути значно меншим, ніж обсяг інформації про приватну особу»; 3) у законі має бути чітко визначена процедура доступу до інформації, а загальний термін надання інформації не повинен перевищувати прийнятні строки, тобто ці строки не повинні обмежувати конституційне право громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 4) у законі має бути передбачено не тільки право на доступ до інформації, якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й право на доступ до інформації, яка належить приватним організаціям, у випадку, якщо оголошення цієї інформації зменшить ризик шкоди суспільним інтересам, таким, як довкілля, здоров'я, можливість отримати інформацію про засновників та власників телерадіокомпанії, інформацію про видатки непідприємницькими організаціями державних коштів, інформацію, що знаходиться у розпорядженні юридичної особи, що здійснює делеговані державою або органами місцевого самоврядування функції, та ін.; 5) пропонуємо у законі також встановити відповідальність за відмову чи відстрочку у наданні інформації, а також створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань доступу до інформації.

5. Одним із напрямів удосконалення системи інформаційного законодавства України має стати розроблення та ухвалення нового Закону України «Про інформацію», а кінцевим результатом – прийняття Інформаційного кодексу України, що дозволить розв’язати проблему подолання протиріч у нормативно-правових актах та їхньої систематизації, забезпечити єдність та нефрагментарність нормативно-правового поля.

Розділ 6

Національна безпека України у контексті глобалізації та європейської інтеграції

Нинішній етап розвитку людської цивілізації характеризується тим, що сфера забезпечення національної безпеки сучасної держави перебуває у стані стрімких та постійних змін і в ній переплітаються практично всі сторони життєдіяльності суспільства та функціонування держави. Цей стан має багато детермінант і потребує значної уваги та наукового аналізу.

Важливою особливістю міжнародної безпеки після закінчення епохи «холодної війни» є визнання принципу неподільності безпеки для всіх країн світу. А це, у свою чергу, вимагає від кожної держави розробки адекватних механізмів нейтралізації й уникнення загроз у межах їх можливостей та об'єднання з іншими державами для подолання загроз, які потребують інтегрованих зусиль.

З огляду на світові тенденції цілком природним було проголошення Україною з часу набуття незалежності курсу на інтеграцію до Європейського Союзу.

Виходячи з положень чинного законодавства та теоретичних досліджень, інтеграція України до ЄС є одним із зовнішньополітичних механізмів забезпечення національної безпеки. Підвищений інтерес до цього напрямку стимулюється ускладненням політико-правових умов розвитку українського суспільства, наростанням негативних явищ і процесів, які впливають на стан національної безпеки, та потребами практики у цій сфері, яка висуває нові, підвищені вимоги до теоретичної розробки правових проблем, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки.

Розвиток сучасних геополітичних процесів тяжіє до стихійності. Глобалізація у ХХ ст. спричинила трансформаційні зміни в архітектурі міжнародної безпеки. Сьогодні зміст зовнішньополітичної діяльності держави значно ускладнився, а світовий вплив все більше вимірюється кооперативним потенціалом та вмінням співпрацювати. Як наслідок трансформація, наприклад, таких інституцій, як ЄС і НАТО, почала відбуватися за двома напрямками: розширення та адаптація до нових викликів і загроз. З огляду на це проблеми забезпечення національної безпеки потрібно досліді-

дживати, враховуючи світові процеси та, безумовно, реалії внутрішньої політики, стан якої є визначальним для прогресивних країн Заходу в аспекті стабільності у регіоні.

Очевидним є те, що процес розбудови і реформування ЄС необхідно розглядати не тільки як розширення кордонів «спільного ринку», а й як чинник створення нової європейської архітектури безпеки, яка має комплексний та взаємопов'язаний характер і різні виміри, основними з яких є економічний, політичний, воєнний.

Європейський Союз, побудований на конкуренції, спонукає держави до прогресу, а його потужна соціальна складова не дозволяє забути про менш розвинені. Спільний інформаційний, товарний, культурний простір надають учасникам переваги відкритості, а багатий ринок стимулює виробництво, науку і технології. Гармонізоване законодавство й підходи до нейтралізації кризових ситуацій та конфліктів створюють захищеність для громадян ЄС.

Деякі фахівці вважають, що саме інтеграція у безпековій сфері має перспективи, через те що реально Україна може бути не лише споживачем безпеки, а й реальним вкладником. Це вимагає проведення постійного різноаспектного наукового дослідження сучасних процесів і тенденцій у міжнародних відносинах та вітчизняному державотворенні. Серед його важливих напрямів є вивчення внутрішніх умов, які впливають на забезпечення національної безпеки, висвітлення динамічних процесів формування нової архітектури європейської безпеки, аналіз проблем національної безпеки України в контексті впливу глобалізаційних процесів та сучасного стану конституційно-правового регулювання національної безпеки з урахуванням важливості його адаптації до європейського законодавства.

6.1. Фактори, що впливають на забезпечення національної безпеки

Забезпечення національної безпеки будь-якої країни як систематична цілеспрямована діяльність державних органів і структур громадянського суспільства щодо подолання негативних тенденцій стосовно людини і громадянина, суспільства і держави та створення умов для їх належної життєдіяльності постійно перебуває під впливом різних факторів. Їх широкий спектр вимагає ґрунтового

наукового аналізу, виявлення впливу головних із них для своєчасного зміщення акцентів у загальнодержавній політиці забезпечення національної безпеки, постановки відповідних завдань перед провідними ланками системи забезпечення національної безпеки.

У науковій літературі неоднозначно підходять до визначення тих чи інших факторів, що впливають на процес забезпечення національної безпеки. З етимологічної точки зору фактор розглядають як причину, рушійну силу будь-якого явища, процесу, що визначає його окремі риси чи характер у цілому¹, а також момент, істотну обставину в якому-небудь процесі, явищі². З огляду на це одні науковці поділяють їх на воєнні і невоєнні³, другі — вважають пріоритетними економічні, політичні, науково-технологічні, міжнародні та соціокультурні фактори. Так, зазначають, що у кожний період часу деякі фактори можуть мати домінуюче значення, а інші — другорядне. До того ж багато чинників є взаємозалежними, оскільки зміна одних веде до зміни інших⁴. У будь-якому разі аналіз факторів, які впливають на діяльність щодо забезпечення національної безпеки, є перспективним напрямом у досліджуваній сфері, у тому числі в аспекті євроінтеграції.

На підставі здійсненого нами дослідження вважаємо, що на сучасному етапі найбільш істотними факторами, які необхідно враховувати при забезпеченні національної безпеки в контексті євроінтеграції, є: ступінь суспільно-політичної та соціально-економічної стабільності суспільства, особливості політичного режиму, рівень правової культури різних суб'єктів правовідносин, особливо посадових осіб державного апарату, особливості історичних умов існування країни, геостратегічне положення країни, процеси глобалізації, сучасний стан та особливості спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС.

Серед перших слід виокремити політичні фактори. Зокрема, особливості політичного режиму; розвиненість політичної систе-

¹ Современный словарь по общественным наукам [Текст] / под общ. ред. О. Г. Данильяна, Н. И. Панова. – М. : Эксмо, 2005. – С. 450.

² Ожегов, С. И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Рус. яз., 1991. – С. 845.

³ Політичний енциклопедичний словник [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. – К. : Генеза, 1997. – С. 218.

⁴ Дзьобань, О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) [Текст] : монографія / О. П. Дзьобань. – Х. : Константа, 2006. – С. 99.

ми, насамперед наявність багатопартійності та належним чином врегульованих стосунків влади й опозиції; наявність механізму виявлення та реалізації громадської ініціативи населення та його впливу на рішення державної влади, громадського контролю за їх прийняттям та виконанням; статус влади у суспільній свідомості, показником якого є ступінь довіри до владних структур, авторитет влади; ефективність функціонування механізму державної влади, у тому числі поділу влади.

З огляду на те, що більшість цих чинників у сучасних умовах представниками наукової думки та громадськості оцінюється негативно, потрібно, щоб система забезпечення національної безпеки якомога швидше адаптувалася до умов демократичного суспільства, до пріоритету інтересів людини, неухильного дотримання прав людини, розвивалася у напрямі пошуку та застосування нових форм забезпечення національних інтересів на шляху створення інститутів громадянського суспільства, стимулювання громадської активності, розвитку механізму зворотного зв'язку від держави до суспільства.

Серед правових факторів слід вказати на падіння регулюючої ролі права, відсутність належної ефективної правоохоронної діяльності, низьку правову культуру населення і представників влади, правовий нігілізм.

В умовах зниження авторитету влади, втрати суспільством нормативної орієнтації виникають протиріччя між нормами права і нормами моральності. Передумовою цього процесу є розчарування в існуючій нормативній правовій системі, невіра в її дієвість. Чинне законодавство подекуди сприймається не лише як неефективне, але й як несправедливе. Зростає невдоволення бюрократизмом, тяганиною, невинуватими пільгами і привілеями, відсутністю турботи про пересічного громадянина.

З точки зору концептуальних основ для забезпечення національної безпеки істотне значення має не лише наявність деталізованої та розробленої системи законодавства, а й рівень розвитку правової системи, важливими компонентами якої є ступінь відповідності функціонуючих правових норм правосвідомості та праворозумінню громадян. З огляду на це проблему забезпечення національної безпеки неможливо вирішити за низького рівня правової культури громадян та представників органів державної влади,

відсутності традицій правової держави¹. Стан правової культури держави є показником ступеня зрілості її правової системи, відображає рівень прогресивно-правового розвитку. Головними її показниками є рівень розвиненості правового простору; досконалість правових актів та законодавства в цілому; якість законодавчої та правозастосовної практики в країні; рівень усвідомлення прав, обов'язків і взаємної відповідальності держави і людини; ефективність правоохоронної системи.

Правовий нігілізм є наслідком низького рівня правової культури і її антиподом. Він виявляється у загальній недооцінці права, неповажному ставленні до законів, нормативного порядку, у відсталості, правовій невихованості значної частини населення. Тому високий рівень правового нігілізму представників влади та населення є одним із факторів, який негативно впливає на забезпечення національної безпеки.

Існує багато різних форм, сторін прояву правового нігілізму. У його основі на сучасному етапі — комплекс взаємопов'язаних факторів. Він обумовлений великою кількістю причин і наслідків, які стимулюються такими реаліями нашого часу, як політиканство та цинічний популізм лідерів усіх рангів, боротьба позицій і амбіцій. Так, одним із проявів правового нігілізму є підміна принципу законності політичною доцільністю, функціонуванням державних структур поза правовим полем. У державно-правовій практиці України при прийнятті вищими органами державної влади життєво важливих для суспільства рішень дедалі частіше застосовується принцип політичної доцільності, в основі якого лежать скороминущі інтереси, а не стратегічні цілі держави. Це, безумовно, є проявом правового нігілізму представників влади та сприяє його поширенню у масовій свідомості народу України. З цього приводу варто звернути увагу на думку М. В. Цвіка, що у співвідношенні політики і права провідна роль належить праву. Суб'єкти політики повинні будувати свою діяльність не на основі якихось «власних» «політичних» принципів, а відповідно до принципів, що втілені у праві. У кожній країні право визначає напрями і законні форми здійснення як внутрішньої, так і зовнішньої політики. Політична діяльність повинна здійснюватися у правових формах, через реалізацію

¹ Межуев, В. М. Гражданское общество и проблемы безопасности в России [Текст] : материалы «круглого стола» / В. М. Межуев // Вопр. философии. — 1995. — № 2. — С. 36.

лізацію права, утвердження його верховенства над політичною владою¹.

Тривала конфронтація між гілками влади, яка свого часу набула характеру системного явища політичної дійсності, також є формою прояву правового нігілізму. В її основі лежить боротьба посадовців за власні корпоративні інтереси й амбіції, а не національні інтереси всієї країни, що сприяє формуванню у громадян стійкої недовіри до існуючих державних інститутів. Як свідчить практика вітчизняного державотворення, принцип поділу влади, який закріплено у ст. 6 Конституції України, належним чином не спрацював. Запровадження в Україні конституційної реформи у 2004 р. не вирішило проблему формування оптимальної моделі державного механізму. Ця проблема стала підніматися і на рівні нормативно-правових актів у сфері національної безпеки. Так, у п. 3.1 Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 12 лютого 2007 р., «Стратегічні цілі, пріоритети та завдання політики національної безпеки» отримало своє закріплення положення, що особливої уваги потребує проблема формування засад і дієвих механізмів комунікації та взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в Україні на етапі впровадження конституційної реформи².

Подолати правовий нігілізм за короткий проміжок часу, коли покоління людей до цього були не лише свідками, а й учасниками глобального і системного процесу ігнорування права, неможливо. Тому, на наш погляд, необхідно здійснювати такі ж глобальні й системні заходи із викорінення цього соціального зла. Сьогодні потрібні не лише нові закони та нові правові норми, які дозволятимуть віднайти оптимальні прийоми в регулюванні суспільних відносин, а й адекватні підходи, що забезпечуватимуть інтерес і відповідальність громадян та держави при встановленні й підтриманні правопорядку в країні в інтересах збереження цілісності держави та безпечного розвитку всіх і кожного³.

На стан та забезпечення національної безпеки впливають також соціально-економічні фактори. Особливо негативними є, зокрема,

¹ Проблеми глобалізації та геополітичний вектор розвитку України [Текст] : зб. тез (за матеріалами XIX харк. політолог. читань). – Х. : НЮАУ ім. Ярослава Мудрого : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування АПрНУ, 2007. – С. 222.

² Про Стратегію національної безпеки України [Текст] : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.

³ Лопатин, В. Н. Экологическая безопасность: проблемы конституционной законности [Текст] / В. Н. Лопатин // Государство и право. – 2004. – № 2. – С. 31.

непослідовність соціальної політики держави, збільшення безробіття; високий рівень криміналізації економіки; зрощування тіньового капіталу з державним апаратом; помилкові рішення органів державної влади різних гілок і рівнів, особливо при прийнятті стратегічних рішень в економічній сфері. Важливим фактором є ступінь соціально-економічної та суспільно-політичної стабільності суспільства. Будь-яка система забезпечення національної безпеки у сучасному світі у складних міжнародних та внутрішніх умовах має рахуватися з можливістю значних змін у рівні її стабільності, що змушує створювати ті або інші стабілізуючі механізми. Наявність у сучасній Україні широкого кола соціальних протиріч, їх нерегульованість та існування тенденцій до подальшого загострення багатьох із них обумовлює відносно тривале збереження нестабільності у широкому колі суспільних відносин у цілому ряді регіонів країни при можливості розвитку її у бік формування нових кризових ситуацій. Зокрема, радикальна зміна усталених напрямів зовнішньої політики, здійснена блискавично, за підтримки однієї електоральної групи, формує потенційне джерело нестабільності в чималій частині території держави. Такі особливості сучасного розвитку українського суспільства диктують необхідність створення та розвитку механізму попередження явищ нестабільності у різних сферах суспільного життя, забезпечення ефективної діяльності системи забезпечення безпеки в цих умовах.

Серед інших факторів слід наголосити на особливостях історичних умов існування країни та врахування геостратегічного положення нашої країни. Важливість першого фактора визначає недопустимість спроб механічного перенесення на сучасний історичний ґрунт таких моделей організації забезпечення безпеки, які у минулому країни чи за кордоном мали очевидні позитивні результати. Останні залежать від конкретних історичних умов розвитку певного суспільства. Зокрема, у сучасних умовах побудови демократичної правової держави в Україні при формуванні механізму боротьби з тероризмом не можна допускати згорання демократичних інститутів, різкого обмеження прав і свобод громадян заради забезпечення жорсткого правопорядку будь-якими засобами.

Геостратегічне положення нашої країни визначається належністю до Центральної та Східної Європи, наявністю великої території (603,7 тис. км²) й довжини кордонів, розміщенням на перехресті міграційних та торговельних шляхів. До того ж географічне

розташування Української держави збігається із зоною розлому двох цивілізацій, і вона, як наслідок, стає зоною зіткнення постійних глобальних геополітичних інтересів. Будь-які внутрішньополітичні та правові події перебувають в об'єктиві підвищеної уваги і з боку західноєвропейських країн та США, і з боку Російської Федерації, причому вони практично завжди по-різному на них реагують¹, що повинно мати адекватну оцінку при здійсненні політики забезпечення національної безпеки з метою реального захисту національних інтересів.

Процеси глобалізації відіграють роль зовнішнього фактора, мають амбівалентну спрямованість щодо національної безпеки, яка полягає в тому, що, будучи позитивним явищем суспільного прогресу, глобалізація поглиблює проблеми національної безпеки. Крім того, вони є одним із факторів, який сприяв формуванню нового уявлення про національну безпеку, відповідно до якого, по-перше, остання є складовим елементом системи вищого рівня (регіональної, міжнародної, глобальної безпеки), що є наслідком інтеграції світового співтовариства у прагненні подолати спільні загрози та виклики. А по-друге, проблеми національної безпеки отримали широке розуміння, викликане інтернаціоналізацією політичних і правових систем різних країн та пов'язане з їх невіддільними аспектами національної безпеки, зокрема питаннями людського розвитку. Це зумовлює особливу актуальність і дискусійність питання. Відповідно виникає необхідність наукового дослідження забезпечення національної безпеки з урахуванням процесів глобалізації, оскільки вони системно впливають на всі аспекти життєдіяльності держави, суспільства і людини та мають важливе практичне значення і повинні враховуватися при здійсненні державної політики.

Рух до створення глобального інтегрованого світопорядку стосується всіх держав і, зокрема, кожної людини на планеті. Поняття «глобалізація» набуло статусу одного з ключових у сучасних дискусіях економістів, соціологів, політиків та юристів щодо провідних тенденцій світового розвитку. В основі феномену глобалізації лежать закономірності технологічного й економічного розвитку, які нині є фундаментом глобалізаційних процесів у всіх сферах

¹ Проблеми глобалізації та геополітичний вектор розвитку України [Текст] : зб. тез (за матеріалами XIX харк. політол. читань). – Х. : НЮАУ ім. Ярослава Мудрого : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування АПРНУ, 2007. – С. 13–14.

життєдіяльності. І хоча навряд чи можна говорити про усталене, однозначне розуміння сутності глобалізаційних процесів представниками різних шкіл і напрямів наукової думки, мало хто заперечуватиме, що глобалізація — це процес об'єктивний і неминучий, оскільки він фіксує стан людської цивілізації на нинішньому етапі історичного розвитку. Очевидним є те, що глобалізація — неблаганна доля світу, незворотний процес, який стосується нас однаковою мірою і в однаковий спосіб¹.

Насамперед це пов'язано з тим, що глобалізація охоплює великий комплекс різнорідних явищ та процесів — від формування універсальної світової економічної та фінансової системи, глобального інформаційного простору, комп'ютерних і телекомунікаційних мереж, поширення у світовому масштабі однакових стандартів життя, упорядкованих ринкових відносин, упровадження демократичних цінностей у політиці, єдиних правил поведінки в міжнародному спілкуванні і аж до сприйняття різними народами та країнами універсальних форм масової культури, що особливо більше сприймається противниками глобалізації.

Глобалізація економічних, політичних, соціальних, культурних і правових відносин і процесів виявляється не лише у тому, що окремі риси суспільного розвитку набувають планетарних масштабів, а й у тому, що при цьому досягається новий рівень єдності людства. Тобто коли безпека, існування і розвиток кожної країни і кожного народу прямо залежать від безпеки і стану світу в цілому. І навпаки, забезпечення міжнародної безпеки і конструктивне вирішення глобальних проблем залежать від безпеки, активності дій усіх країн і народів, які входять до світового співтовариства. Концепція міжнародної безпеки передбачає розвиток системи міжнародного порядку, яка заснована на визнанні взаємозалежності сучасного світу та є нормативним вираженням пріоритету загальнолюдських цінностей і інтересів над інтересами вузькодержавними і вузьконаціональними, спрямована на гарантування свободи вибору народами шляхів свого соціально-економічного і політичного розвитку, передбачає примат права в політиці². Це підтвер-

¹ Бауман, З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства [Текст] / Зігмунт Бауман ; пер. з англ. І. Андрущенко ; за наук. ред. М. Винницького. — К. : Вид. дім «Києво-Могилян. акад.», 2008. — С. 6.

² Делінський, О. А. Європейська система безпеки: міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. А. Делінський ; НЮАУ. — Х., 2003. — С. 7.

джується у Декларації про зміцнення міжнародної безпеки від 16 грудня 1970 р., Концепції всеохоплюючої безпеки, прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН у 1986 р. резолюціях («Про створення всеохоплюючої системи міжнародного миру та безпеки», «Всеохоплюючий підхід до зміцнення міжнародного миру та безпеки згідно із Статутом ООН»), у Гельсінському документі — підсумковому документі зустрічі на вищому рівні глав держав та урядів держав — учасниць НБСЄ від 10 липня 1992 р. «Виклик часу та змін» (п. 7 гл. V), де проголошено комплексне розуміння неподільності безпеки і міститься констатація того, що «безпека неподільна і безпека кожної держави-учасниці нерозривно пов'язана із безпекою всіх інших держав». Отже, національна безпека є складовою частиною міжнародної безпеки і повинна гарантуватися з урахуванням інтересів інших держав.

Глобалізацію можна охарактеризувати як масштабний, багатоплановий та внутрішньо суперечливий процес наростання спільного у світових системах — економічній, політичній, соціальній та правовій¹. В. Кувалдін вважає, що глобалізація — це процес формування глобального людського співтовариства². Існує думка, що глобалізація — це універсалізація різних зв'язків незалежно від просторових процесів, у тому числі державних кордонів³. Таким чином, глобалізація передбачає всеохоплюючий процес взаємодії та взаємовпливу практично всіх держав світу. Однак справа не лише в обсязі, а й у якості, формах і змісті такої взаємодії.

Зміст глобалізації, на нашу думку, становлять різномірні за своїм походженням, сферами прояву, механізмами і наслідками процеси, що дають змогу розглядати глобалізацію як якісно самостійну, складну систему явищ і відносин, цілісну, але внутрішньо суперечливу, що відповідно виключає однозначне її сприйняття⁴. Можна вказати на кілька видимих джерел процесів, які в сукупності утво-

¹ Воздействие глобализации на правовую систему России [Текст] / С. В. Поленина, О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева и др. // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 5.

² Горбачев, М. С. Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития [Текст] / М. С. Горбачев. — М. : Альпина Паблишер, 2003. — С. 35.

³ Тодыка, О. Ю. Народовластие в условиях глобализации [Текст] : монография / О. Ю. Тодыка ; под ред. А. В. Петришина. — Харьков : Право, 2005. — С. 21.

⁴ Чуйко, З. Д. Процеси глобалізації і проблеми національної безпеки [Текст] / З. Д. Чуйко // Вісн. Луган. держ. ун-ту внутр. справ. — 2007. — Вип. 1. — С. 41.

рюють явище глобалізації. До них належать: негативні екологічні та інші наслідки господарювання людини на планеті, які досягли у другій половині ХХ ст. масштабів, небезпечних не лише близьким вичерпанням невідновних природних ресурсів, а й непрогнозованих за наслідками змін біосфери Землі і життя людей; розвиток комунікацій, інфраструктури і відносин, що ведуть до високого ступеня соціальної взаємопов'язаності і взаємозалежності світу; вихід на міжнародну арену нових суб'єктів, під якими розуміють суб'єктів світової економіки і політики (транснаціональні корпорації, міжурядові організації), чисе поєднання інтересів, здібностей і можливостей вимагає від них діяти глобально в одній або кількох сферах життєдіяльності й на значній території.

Не можна також залишити поза увагою роль США у глобалізаційних процесах, які намагаються використати останні на свою користь, стати силою, що визначає напрями світового розвитку. Генрі Кіссінджер свого часу говорив, що глобалізацією насправді називається панівна роль США¹. З урахуванням цього стають більш зрозумілими протести антиглобалістів і тих, хто виступає проти втручання США у внутрішні справи суверенних країн під приводом захисту прав людини та недопущення «гуманітарної катастрофи».

Важливе значення для з'ясування сутності глобалізації мають основні ідейно-політичні результати глобалізації, які зводяться до такого: права людини мають основоположне значення, демократія сильніша за тиранію, ринок ефективніше командної економіки, відкритість краще самоізоляції². За своєю суттю вони, безумовно, є позитивними. Однак практика світового розвитку свідчить, що іноді й вони стають засобом маніпуляції і призводять до негативних наслідків.

Глобалізація стимулювала суперечливі тенденції суспільного розвитку. Вона проходить в умовах жорсткої міжнародної конкуренції, яка викликає різноманітні форми як співробітництва, так і суперництва, породжує велику кількість загроз національній безпеці та вимагає від держав використання гнучких координаційних механізмів у цій сфері³.

¹ Кармазіна, М. Глобалізація: місце і роль суб'єктів та об'єктів процесу [Текст] / М. Кармазіна // Людина і політика. – 2003. – № 4. – С. 76.

² Горбачев, М. С. Грани глобалізації: Трудные вопросы современного развития [Текст] / М. С. Горбачев. – М. : Альпина Паблишер, 2003. – С. 32.

³ Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации [Текст] / под ред. В. Г. Вишнякова. – М. : Юрид. лит., 2005. – С. 58.

Найбільш відчутними негативними джерелами загроз для національної безпеки, що супроводжують глобалізаційні процеси, є: міжнародні переливання капіталу, що вийшли з-під контролю й дають волю діям міжнародних фінансових спекулянтів, а також швидке поширення локальних економічних «збоїв» на інші регіони світу; труднощі у пристосуванні до глобалізації країн, що розвиваються, а також країн з перехідною економікою (оскільки нерівні стартові можливості змушують ці країни приймати не вигідні для себе «правила гри»); зростаючий розрив у рівні добробуту і ступеня втягнення у процеси глобалізації багатих і бідних країн, що залишає останнім дуже не вигідний вибір для розвитку; витіснення зі сфери зайнятості менш підготовлених до технічного прогресу працівників, зростання безробіття у країнах, що розвиваються; збільшення некерованості в розвитку ядерного технологічного потенціалу; загострення боротьби за розподіл світових природних (енергетичних, зернових, водних, мінеральних) ресурсів; інформаційна експансія найбільш впливових та сильних в інформаційному аспекті держав щодо решти держав світу; загострення проблеми збереження культурно-цивілізаційної різноманітності світу, яке провокує консервативний традиціоналізм, націоналістичний та релігійний фундаменталізм; посилення міграційних процесів; набуття організованою злочинністю наднаціонального характеру. Усі ці чинники активно впливають на безпеку та розвиток нашої країни, що засвідчує неможливість у сучасних умовах досягти належного рівня національної безпеки без врахування регіональних та глобальних чинників.

Американський аналітик Мойзес Найм називає п'ять війн (випадків) глобалізації, які стають найгострішими проблемами сучасного суспільства. Це поширення наркотиків, корупції, незаконне використання інтелектуальної власності, зростання нелегальної міграції людей та відмивання грошей. Практично по всіх вказаних випадках глобалізації Україна входить до групи країн-«антилідерів» і вже тривалий час не здійснює жодних кроків, щоб змінити цей статус. Вона перебуває на 4-му місці у світі за обсягом нелегальної міграції людей (4,2 %). За коефіцієнтом свободи від корупції (2,3 за десятибальною шкалою) і за обсягом відмивання грошей Україна входить до 30 найбільш непривабливих країн світу. Рівень незаконного використання інтелектуальної власності становить 91 % у всіх сферах діяльності. За цим показником вона перебуває

серед чотирьох останніх країн світу. В Україні загрозово зростає рівень поширення використання наркотиків¹.

Особливо значний поштовх до переосмислення засад міжнародної безпеки дала несподівана актуалізація загрози міжнародного тероризму в глобальних масштабах. Негативні наслідки терористичних актів протягом тривалого часу дестабілюють не лише державу, яка зазнала удару, але й інші країни, які в умовах глобалізації тісно з нею пов'язані. Глобалізація негативних наслідків терористичних актів змушує всіх політичних гравців, міжнародне співтовариство, окремі держави вдаватися до екстремальних дій, провокує їх на неадекватну поведінку, яка у певних умовах може спричинити конфлікт регіонального або навіть глобального масштабу. Із глобалізацією пов'язана й така важлива проблема, як нерозповсюдження зброї масового ураження, скорочення звичайних озброєнь, неконтрольована торгівля зброєю. Вирішення цих питань більш-менш послідовно проводиться на рівні держав — головних суб'єктів міжнародних відносин, але поза міжнародним контролем перебувають міжнародні терористичні організації та організовані кримінальні угруповання. Злочинність все більше організується, озброюється, корумпується, глобалізується й інтелектуалізується, оперативно використовуючи всі досягнення науки і техніки².

Крім того, ситуація, яка склалася у зв'язку із поширенням тероризму та транснаціональної злочинності, актуалізувала у глобальному масштабі проблеми обмеження прав і свобод людини. Гармонійного співвідношення прав людини і її безпеки, свободи людини і її безпеки сучасна цивілізація до кінця не виробила. У цьому аспекті доцільно згадати слова Бенджаміна Франкліна, що «той, хто жертвує свободою заради безпеки, не заслуговує ні свободи, ні безпеки»³.

До процесів глобалізації втягуються всі держави попри їх цивілізаційну ідентичність, суверенітет, політичний режим, рівень демократії тощо. Утім останнім часом домінуючу роль у світі мають транснаціональні корпорації. Вони дедалі більше нівелюють роль держави у світових процесах, у тому числі в політиці безпеки.

¹ Згуровский, А. Войны глобализации [Текст] / А. Згуровский // Зеркало недели. – 2006. – 30 сент. (№ 37 (616)). – С. 6.

² Лунеев, В. В. Права человека и преступность в глобализирующемся мире [Текст] / В. В. Лунеев // Обществ. науки и современность. – 2005. – № 3. – С. 110.

³ Цит. за: Права человека и процессы глобализации современного мира [Текст] / отв. Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 2005. – С. 431.

Ядро глобальної системи транснаціонального капіталу становлять нині 500 найбільших із 40 тисяч транснаціональних корпорацій (ТНК), які заглибилися в економіку 150 держав світу і мають більш як 200 тисяч філіалів. Вони контролюють більше половини світового промислового виробництва, 63 % зовнішньої торгівлі, до 80 % патентів і ліцензій на нову техніку, технології ноу-хау. П'ять найбільших ТНК контролюють більше половини світового виробництва товарів тривалого користування, а також літаків, електронного устаткування, автомобілів. Дві-три компанії контролюють всю міжнародну мережу телекомунікацій¹. Їхні дії можуть визначати ситуацію на світових ринках, динаміку курсів національних валют. Створюючи та скорочуючи робочі місця, вони можуть впливати на соціально-політичну ситуацію. Таким чином, часто вони стають впливовішими, аніж традиційні держави, чий дедалі слабші можливості віддзеркалюють зростання неспроможності державних інституцій.

Звужуючи сферу діяльності національних урядів, глобальний ринок підриває основи державного суверенітету. Країни, які перебувають у трансформаційному стані (саме до них належить Україна), розглядаються як ринки збуту, постачальники сировини, енергоносіїв, а також «інтелекту» й дешевої робочої сили, місце розміщення екологічно шкідливих підприємств і звалищ для відходів. При цьому держава втрачає і значення гаранта збереження демократичних засад суспільства. Набирають сили закони вільного ринку, а не національних парламентів. Життєво важливі для всієї країни, усіх її громадян рішення приймаються людьми, котрих ніхто не знає і котрі не пройшли через публічні процедури демократичних виборів і часто керуються не інтересами більшості, а власними вузькокорпоративними інтересами.

Розхитування основ державного суверенітету пов'язано й із загостренням проблеми втручання у внутрішні справи, територіальної цілісності. Усупереч поширеній думці, глобалізація — це не тільки об'єднання, кооперація та відкриті кордони. Зростання інтернаціоналізації та взаємозалежності супроводжується зведенням нових бар'єрів. На думку З. Баумана, глобалізація роз'єднує не менше, ніж об'єднує, вона роз'єднує об'єднуючи — розколи відбуваються з тих самих причин, що й зростання однаковості

¹ Гагаш, В. Світло та тіні глобалізації [Текст] / В. Гагаш // Дзеркало тижня. – 2003. – 21–27 черв. (№ 23). – С. 14.

світу¹. Справді, поширення ринкових відносин, розширення зон вільної торгівлі, з одного боку, ведуть до зближення й поглиблення інтеграції країн, а з другого — заохочують ізоляціоністські й сепаратистські сили, що сприяють відродженню націоналізму й ескалації локальних конфліктів. Гострота цієї проблеми та її сучасне звучання значною мірою визначаються й етнополітичними аспектами. Сфера міжетнічних і міжкультурних взаємодій має величезний потенціал підриву основ державного суверенітету.

Усе це дозволило деяким науковцям дійти висновку: що якщо в ХХ ст. спокій у міжнародних відносинах залежав від мирного існування суверенних держав, то в ХХІ йтиметься про мирне співіснування між етнічними групами всередині тієї самої держави².

Поряд із розширенням складу учасників міжнародних відносин за рахунок транснаціональних корпорацій і неурядових організацій, діяльність яких значно ускладнює виконання низки внутрішніх функцій держави, викликом державному суверенітету вважають його делегування недержавному (наддержавному, міждержавному) співтовариству чи організації, у тому числі і для вирішення породжених глобалізацією загальнолюдських проблем. Суверенітет як невід'ємна властивість інституту державності та важливий принцип основ вітчизняного конституційного ладу у сфері організації державної влади є одним із головних об'єктів забезпечення національної безпеки. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. захист державного суверенітету поряд із захистом територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів є пріоритетом національних інтересів.

Суверенітет є основою ефективної реалізації державою своїх багатогранних функцій і обов'язковою умовою міжнародної правосуб'єктності. Він виражається у верховенстві, єдності, самостійності державної влади та її незалежності у вирішенні внутрішніх і зовнішніх проблем. А узагальнення наукової літератури дають можливість зробити висновок, що під впливом різних факторів нині категорія суверенітету збагатилась і її зміст

¹ Бауман, З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства [Текст] / Зігмунт Бауман ; пер. з англ. І. Андрущенко ; за наук. ред. М. Винницького. — К. : Вид. дім «Киево-Могилян. акад.», 2008. — С. 6.

² Блавацький, С. Дилема глобалізації та державного суверенітету [Текст] / С. Блавацький // Дзеркало тижня. — 2002. — 2–18 січ. (№ 1). — С. 4.

потрібно оцінювати не лише в аспекті верховенства та незалежності державної влади, а й дотримання режиму законності та захисту прав людини і громадянина. Теорія звуження державного суверенітету концептуально не може вважатися обґрунтованою, оскільки суперечить міжнародно-правовим документам та ідеї народного суверенітету.

Процеси глобалізації ставлять перед державами і народами нові проблеми і вимагають перш за все від органів державної влади адекватного реагування на них. Такі цінності, як народовладдя, права людини і громадянина, не повинні приноситися у жертву глобалізаційним процесам¹. З огляду на це, усвідомлюючи і досліджуючи процеси глобалізації, необхідно зберегти самобутність, особливо в підходах до забезпечення національної безпеки. У іншому випадку світовому співтовариству, у тому числі й Україні, буде нав'язано одне єдине уявлення, а також, природно, один набір практичних заходів і форм міжнародного співробітництва. Збереження національної особливості в підходах до вирішення глобальних проблем, на нашу думку, є обов'язковим.

Серед комплексу проблем, які віднесені до рівня національної безпеки та спричинені процесами глобалізації й вимагають об'єднання зусиль жителів планети, — стан навколишнього природного середовища. Щоб зупинити чи повернути назад руйнівні тенденції у цій сфері, потрібна багатолітня мобілізація величезних ресурсів.

Ідея національної безпеки тісно пов'язана із концепцією усталеного демократичного розвитку, є її невід'ємною частиною і одночасно умовою її реалізації². Ідеї усталеного розвитку були висловлені ще у працях В. І. Вернадського, К. Е. Цюлковського. Згодом вони відбилися у документах Конференції ООН щодо навколишнього середовища та стійкого розвитку у Ріо-де-Жанейро (1992 р.), Каїрі (1994 р.), Копенгагені (1995 р.), Кіото (1997 р.), Йоганнесбурзі (2002 р.), які перевели їх у площину конкретних міжнародних зобов'язань і планів. У світовій стратегії усталеного розвитку питання ставиться про пошук способів та шляхів

¹ Тодыка, О. Ю. Народовластие в условиях глобализации [Текст] : монография / О. Ю. Тодыка ; под ред. А. В. Петришина. – Харьков : Право, 2005. – С. 4.

² Буркин, А. И. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов [Текст] / А. И. Буркин, А. В. Возжеников, Н. В. Синеок ; А. В. Возжеников (общ. ред.). – М. : Изд-во РАГС, 2005. – С. 196.

надання стійкості та стабільності різним сферам життєдіяльності людства. Суть усталеного розвитку — збереження біосфери та людства, забезпечення безпеки та їх спільного розвитку¹. Модель усталеного розвитку не можна відривати від концепції національної та глобальної безпеки. Вживання людства вимагає іншого розуміння безпеки, як переходу на модель усталеного розвитку. Безпечними на сучасному етапі можуть вважатися тільки ті суспільства та держави, які дотримуються цінностей та практики демократичного усталеного розвитку як на національному, так і на міжнародному рівнях. Будь-яке суспільство, держава, економіка не можуть забезпечити свою довготривалу стабільність та безпеку без переходу на шлях усталеного розвитку². Усталений розвиток — це рух суспільства та держави, міжнародного співтовариства до досягнення чітко визначених цілей на основі неухильного дотримання фундаментальних прав людини і прав народів, їх розширення та удосконалення системи гарантій дотримання цих прав³.

Україна серед перших підписала у Ріо-де-Жанейро в 1992 р. документ «Agenda 21» — «Порядок денний на ХХІ ст.»⁴, який передбачає слідування стратегії усталеного розвитку. Однак досі на державному рівні питанню усталеного розвитку не приділяється належної уваги та відсутня цілісна державна політика. Крім того, ідеї і цінності переходу на усталений розвиток не доведені до широкого загалу українського суспільства. Вони тільки починають ставати об'єктом глибокого наукового і професійного осмислення. Як зазначають Ю. М. Тодика та О. Ю. Тодика, «важливою умовою переходу до стійкого розвитку є забезпечення прав і свобод громадян. Рух до цієї мети передбачає формування в Україні відкритого суспільства, що включає як системні елементи правову державу, ринкову економіку та громадянське суспільство. Безумовно, для забезпечення стійкого розвитку основоположне значення

¹ Дзлийев, М. И. Основы обеспечения безопасности России [Текст] : учеб. пособие / М. И. Дзлийев, А. Д. Урсул. – М. : Экономика, 2003. – С. 66.

² Тодыка, Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине [Текст] : монография / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. – Киев : Ін Юре, 2004. – С. 80–81.

³ Дзлийев, М. И. Основы обеспечения безопасности России [Текст] : учеб. пособие / М. И. Дзлийев, А. Д. Урсул. – М. : Экономика, 2003. – С. 14.

⁴ Програма дій «Порядок денний на ХХІ століття» [Текст] : пер. з англ. // ВОГ «Україна – Порядок денний на ХХІ століття». – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.

мають інституційні та нормативні механізми, які повинні сприяти розвитку суспільних відносин на демократичних засадах»¹.

У Стратегії національної безпеки Російської Федерації до 2020 р., затвердженій Указом Президента РФ від 12 травня 2009 р.², національна безпека визначається як стан захищеності особи, суспільства і держави, який дозволяє забезпечити конституційні права, свободи, достойну якість і рівень життя громадян, суверенітет, територіальну цілісність та усталений розвиток Російської Федерації, оборону і безпеку держави. Це свідчить про те, що категорія «усталений розвиток» уперше на пострадянському просторі заслужено знайшла своє місце у визначенні національної безпеки. І хоча завдання забезпечення безпеки держави, суспільства і людини мають бути підкорені завданням усталеного розвитку, практика закріплення усталеного розвитку в межах стратегії забезпечення національної безпеки відповідає інтересам захисту природної основи існування соціуму і самого людства від деградації та самознищення. Нині для України є важливим пошук та вироблення оптимальних заходів на шляху впровадження ідей усталеного розвитку, що потребує врахування зарубіжного досвіду та здійснення реальних кроків у цьому напрямі.

Викладене дає тільки найзагальніше уявлення про значення і складність проблем, які стоять перед державою у сфері забезпечення національної безпеки в умовах розвитку глобалізації. Їх вирішення вимагає істотних змін у суспільстві і державі, у політиці і праві, у політичному мисленні та суспільній свідомості.

Національна безпека країни сьогодні не може бути гарантована без тісної співпраці з впливовими міжнародними структурами безпеки субрегіонального, регіонального та глобального рівнів. Однак ефективність функціонування міжнародних структур безпеки значною мірою стримується недосконалістю існуючих механізмів міжнародного правопорядку, що ставить на порядок денний питання про досконалість міжнародно-правової системи загалом. Невизначеність глобальних процесів та їх некерованість виявля-

¹ Тодька, Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине [Текст] : монография / Ю. Н. Тодька, О. Ю. Тодька. – Киев : Ін Юре, 2004. – С. 15.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. – Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/news/436.html>. – Загл. с экрана.

ються у деградації таких інститутів, як ООН, НАТО, ОБСЄ¹. У зв'язку із цим потрібен новий міжнародний консенсус, який базується на врахуванні інтересів усього світового співтовариства. Необхідно здійснення гуманізації глобалізації, доступ до її плодів всього людства, формування глобального громадянського суспільства і його інститутів під егідою ООН². Глобалізація без опори на право як усередині держави, так і в міжнародних відносинах породжує свавілля та порушення прав людини, зафіксованих у міжнародних документах та конституціях й законодавстві різних країн³.

Тому в умовах глобалізації зростає роль міжнародного права, розширюються сфери регулювання суспільних відносин його нормами, що вимагає більш ретельних пошуків можливостей у цій сфері. Важливо лише, аби оновлена структура міжнародної безпеки не перетворилася на клуб кількох великих держав, що прагнуть забезпечити власне домінування у світі, а створювалася на демократичних засадах, віддзеркалювала спільні інтереси й цінності людства, сприяла захисту прав людини у будь-якій точці земної кулі.

Аналіз міжнародно-правових документів та практики функціонування ООН дає підстави зробити висновок, що міжнародне співтовариство розглядає демократичну державу, яка здійснює ефективну владу, як необхідну умову верховенства права, забезпечення прав людини, благополуччя народу та міжнародної безпеки. З огляду на це вважаємо, що першочергового значення в умовах глобалізації набуває діяльність держави, яка повинна базуватися на науково обґрунтованих та осмислених ефективних юридичних формах вираження, реалізації і захисту національних інтересів, зміцнення державного суверенітету, глибоко продуманої і послідовної політики забезпечення національної безпеки. У цьому напрямі важливою є

¹ Цыганков, П. А. «Самонадеянность силы»: критический анализ концепции кооперативной безопасности в свете международно-политической теории [Текст] / П. А. Цыганков // Вестн. Моск. ун-та. Серия. 18, Социология и политология. – 2001. – № 1. – С. 121–123; Безпека України – 2010. Громадсько-політичне об'єднання. Український форум [Текст] / під ред. В. П. Горбуліна, А. М. Зленка, Г. К. Крючкова та ін. – К., 2007. – С. 10.

² Воздействие глобализации на правовую систему России [Текст] / С. В. Поленина, О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева и др. // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 8.

³ Права человека и процессы глобализации современного мира [Текст] / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 2005. – С. 7.

розробка стратегії держави, що визначила б принципи і умови, при реалізації яких зростали б позитивні результати глобалізації і знижувалися, мінімізовувалися її негативні наслідки.

Важливим зовнішнім фактором, який необхідно враховувати при здійсненні державної політики у сфері національної безпеки та втіленні євроінтеграційного курсу, є сучасний стан та особливості Спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС (далі — СЗППБ).

Спільна зовнішня політика та політика у сфері безпеки є нині одним із найбільш динамічних напрямів діяльності ЄС. Схвалена як перспективний політичний проект на майбутнє у положеннях Маастрихтського (1992 р.)¹, Амстердамського (1997 р.)² та Лісабонського договорів (2007 р.)³, СЗППБ пройшла тривалий шлях розвитку, що включав не лише розбудову інституційної бази, а й еволюцію власне ідеології європейської безпеки.

Маастрихтський договір про Європейський Союз, яким створено СЗППБ, встановив, що саме Союз визначає та здійснює спільну зовнішню політику, поряд із політикою безпеки, керуючись такими цілями, як захист спільних цінностей, інтересів та незалежності ЄС; зміцнення безпеки Євросоюзу; збереження миру та міжнародної безпеки відповідно до Статуту ООН, Гельсінського заключного акта та Паризької хартії; сприяння міжнародній співпраці; розвиток та зміцнення демократії й правової держави; повага до основних прав та свобод людини. У галузі політики безпеки ЄС окреслив чотири сфери: безпека Європейського континенту; роззброєння та контроль за озброєнням у Європі; нерозповсюдження ядерної зброї; експорт озброєння, контроль за наданням військових технологій третім країнам.

У 1997 р. Амстердамським договором ЄС запроваджено нову ініціативу — Європейську політику безпеки та оборони (далі — ЄПБО), яка за згодою країн-членів стала складовою частиною СЗППБ. Було також досягнуто домовленості про створення 60-тисячних Європейських сил швидкого реагування (ЄСШР) із

¹ Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. — М. : Право, 1994. — Т. II. — 246 с.

² Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. — М. : Изд-во НОРМА, 2002. — 720 с.

³ Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про створення Європейського Співтовариства від 13 грудня 2007 р. [Текст] // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М. : ИНФРА-М, 2008. — 698 с.

власним командуванням, засобами зв'язку, розвідки, морським контингентом та авіацією для виконання Петерсберзьких завдань, зокрема гуманітарних та рятувальних операцій; миротворчих операцій; бойових операцій з керування кризами та інституціональну основу загальноєвропейської політики безпеки і оборони, якою стали Комітет з питань політики та безпеки, Військовий комітет, Військовий штаб, Європейський супутниковий центр, Центр збору та збереження інформації.

Основними причинами оформлення спільної ЄПБО в окремий напрям діяльності ЄС стали події в Європі і світі в царині безпеки у період з кінця 90-х рр. XX ст. — початку XXI ст. У цьому зв'язку ключовими факторами еволюції спільної ЄПБО у вказаний період стали: прояв конфліктогенного потенціалу епохи постбіполярності в безпосередній близькості від кордонів ЄС — на Балканах; терористичні атаки 11 вересня 2001 р. у Нью-Йорку; формування Європейським Союзом глобального бачення безпеки й усвідомлення своєї ролі як глобального безпекового гравця; відмінності бачення країнами — членами ЄС перспектив розвитку спільної ЄПБО; розширення ЄС на Схід та в регіон Середземномор'я¹.

Наступний етап розвитку ЄПБО розпочався з прийняття у грудні 2003 р. Європейської стратегії безпеки — стратегії у широкому державницькому розумінні з виробленням цілісного підходу до здійснення політики ЄС. Стратегія стала інструментом розробки тактики, що на основі цінностей та інтересів ЄС визначає довгострокові політичні цілі за усіма напрямками й основні категорії інструментів для досягнення цих цілей, системою координат для вироблення поточних політичних рішень у мінливій міжнародній обстановці².

Серед комплексу завдань Стратегії ключовими були визначені такі: створення необхідних умов для стабільного розвитку та дієздатного державного управління у країнах — безпосередніх сусідах ЄС; підтримка світового порядку на основі ефективних форм багатосторонньої співпраці; боротьба зі старими та новими загрозами, запобігання будь-яким конфліктам. Країни — члени ЄС ви-

¹ Семенюк, О. Л. Спільна політика Європейського Союзу у сфері безпеки та оборони в умовах його розширення [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / О. Л. Семенюк. — К., 2007. — С. 6.

² Бископ, С. Основы обновленной Европейской стратегии безопасности [Текст] / С. Бископ // Вестн. междунар. орг. — 2009. — № 2 (24). — С. 110.

знали, що забезпечення необхідного рівня безпеки виходить за межі національних кордонів і вимагає пошуку адекватних механізмів нейтралізації глобальних загроз сучасного світу. Об'єднана Європа як самостійний актор системи міжнародних відносин визначила п'ять нових загроз, які збільшують нестабільність у світі: міжнародний тероризм; розповсюдження зброї масового ураження; регіональні конфлікти; низька якість державного управління, корупція, зловживання владою та загальна слабкість державних інститутів; організована злочинність.

Положення Стратегії були зафіксовані на саміті Європейського Союзу 13 грудня 2007 р. в Лісабонському договорі про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про створення Європейського Співтовариства. Згідно з положеннями Лісабонського договору, перехід до спільної політики у сфері оборони здійснюється на підставі одноголосного рішення Європейської Комісії. Договір передбачає колективну відповідальність країн — членів ЄС, обов'язкове надання допомоги всіма можливими засобами країні, що стала жертвою агресії. При цьому договірноправові зобов'язання у сфері безпеки та оборони країн — членів ЄС реалізуються з огляду на безумовне верховенство положень Статуту ООН, не порушуючи специфічних положень національного законодавства нейтральних країн та зобов'язань членства в Північноатлантичному альянсі.

Отже, після остаточної ратифікації Лісабонського договору ЄС ЄПБО буде розвиватись і посилюватись та має вийти за межі операцій із підтримки миру, врегулювання конфліктів і стабілізації. Адже Лісабонський договір встановлює зобов'язання з надання взаємної допомоги у разі збройної агресії проти країни — члена ЄС. А це загострює проблеми взаємовідносин між ЄС і НАТО, які мають провести чіткий розподіл функцій і повноважень, особливо стосовно гарантування національної безпеки і захисту країн-членів, оскільки положення Лісабонського договору для Об'єднаної Європи про «взаємну допомогу» фактично дублює П'яту статтю Вашингтонського договору про створення НАТО.

У процесі розроблення та втілення в життя планів спільної ЄПБО виникає низка проблем у відносинах між НАТО та ЄС: загроза дублювання структур, діяльності та військового потенціалу Євросоюзу і Альянсу; небезпека послаблення зв'язків між США та Європою в майбутньому; певною мірою недопущення до ви-

рішення питань безпеки європейських країн – членів НАТО, які не є членами ЄС. Крім того, згідно зі своєю стратегією НАТО вважає, що Євросоюз у воєнно-політичній сфері має бути лише підсистемою євроатлантичної системи безпеки, концентруючи свою діяльність на попередженні конфліктів і заходах післяконфліктного відновлення життєдіяльності, одночасно підтримуючи обмежену можливість проведення миротворчих операцій¹.

У ЄС також почало звучати занепокоєння тим, що співробітництво з НАТО у зонах спільної діяльності підриває спроможність самостійного існування ЄПБО. Існування ЄПБО пропонує європейським членам альтернативу Альянсу в політиці безпеки, що посилює дебати всередині НАТО і зменшує потребу пошуку консенсусу з ключових питань в обговоренні трансформації Альянсу.

Факторами, які загострюють взаємоузгодженість політики НАТО і ЄС, є те, що 21 країна ЄС є одночасно членом НАТО. На сьогодні ці дві організації перебувають у пошуках оптимальних форм здійснення політики безпеки, однак зв'язки між ними зберігатимуть свою ключову роль у вирішенні проблем міжнародної безпеки, принаймні на найближчу перспективу. Саме у зв'язку із цим проголошення Україною позаблокового статусу деякими фахівцями розглядається як перепона на шляху успішної євроінтеграції. У будь-якому разі результати останньої будуть у першу чергу залежати від реалізації реальних кроків на шляху відповідності України статусу європейської держави.

У ЄС є потенціал стати глобальною світовою силою. Він уже є нею в економічному плані, а також як законодавець норм і цінностей. У воєнно-політичній сфері, незважаючи на певну неузгодженість позицій своїх членів, ЄС також посилює своє значення. Пасивність ЄС у певних ситуаціях пояснюється передусім не тим, що його члени розходяться у методах діяльності, а тим, що вони вважають за краще діяти через інші структури, а особливо НАТО, або самостійно здійснювати політику у сфері національної безпеки.

Україна намагається розвинути співробітництво з ЄС у сфері СЗППБ, яке має перспективи саме у сфері безпеки. Тобто для України це шанс і відповідальність. Активна діяльність України в ОБСЄ, її посередницька роль у придністровському конфлікті (Мол-

¹ Храбан, І. А. Конфігурація європейської безпеки в контексті реалізації національних інтересів України (воєнно-політичний аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01 / І. А. Храбан. – К., 2008. – С. 19.

дова), участь у миротворчому процесі в Боснії, Косово та інших операціях і місіях ЄС свідчать як про зацікавленість України у формуванні системи європейської безпеки, так і про можливість широкої й активної співпраці України і ЄС у сфері його СЗППБ. Налагодження співробітництва з ЄС у згаданій сфері не лише дозволить активізувати участь України в європейських справах, а й сприятиме усвідомленню її європейської ролі всередині країни. У даному випадку пропонується взяти на озброєння розроблену та застосовану на практиці європейцями модель «перетікання інтеграції» від успіхів у політичній та безпековій площинах до повноцінної економічної інтеграції. Досягнення прогресу за окремими напрямками, можливо, повільно, але стабільно просуватиме Україну в бік реалізації головної довготермінової мети — членства в ЄС.

Ураховуючи викладене, слід зауважити, що на сучасному етапі становлення державності є доцільним, щоб реальна та ефективна політика у сфері забезпечення національної безпеки будувалася на основі чіткого врахування суттєвих факторів, які на неї впливають, знання їх основних характеристик, пріоритетів та граничних значень. Загалом це дає можливість більш ґрунтовно підходити до формування адекватної загрозам України політики забезпечення національної безпеки.

6.2. Детермінанти та взаємозв'язок національних інтересів України в умовах глобалізації

Ієрархія національних інтересів, їх часові й просторові параметри можуть змінюватися разом зі змінами внутрішніх і зовнішніх умов. Тим самим виділяються внутрішні й зовнішні інтереси держави, причому останні є сенс визначати на трьох рівнях: глобальному, регіональному та місцевому.

Такий підхід до визначення національних інтересів є досить діалектичним. З одного боку, вищим національним інтересом у будь-якому цивілізованому суспільстві вважається забезпечення розвитку людини. З другого боку, держава виділяється як принципове організуюче начало, покликане забезпечити суверенітет, цілісність і безпеку народу, що утворює суспільство. Відповідно зміцнення власне держави, її інститутів розуміється не тільки «загальним» (філософською категорією), а й головним пріоритетом у

справі забезпечення національної безпеки взагалі й державної безпеки зокрема.

Тут мова йде про зміцнення головного суб'єкта забезпечення державної безпеки. І це в контексті логіки національної безпеки є цілком природним. Саме держава може й повинна в умовах глобалізації виступати головним суб'єктом безпеки народу (нації чи деякого числа націй) даного суспільства і діяльність цього суб'єкта має бути чітко спрямованою саме на об'єкти державної безпеки.

Національні інтереси, які обумовлюють національну політику й змушують і дозволяють визначати те чи інше положення речей у світі як національну небезпеку чи безпеку, пов'язані саме із зазначеною вище обставиною, з тим, що певний народ (нація) на світовій арені виступає одночасно й об'єктом, і суб'єктом. Але суб'єктом він виступає через свою державу, а об'єктом — через своє суспільство. Звідси — національні інтереси — це інтереси суспільства (певного народу нації), що виражаються й реалізовані його державою. Тому цілком логічно, що на рівні реалізації вони виступають як державні інтереси, і цілком логічно (для цього рівня), що для американців, наприклад, національні інтереси є державні інтереси, а національна безпека — державна безпека. Логічно буде і для нас розуміти свою національну безпеку саме так. Про це свідчить вся історія осмислення національної безпеки до нас¹. Тому, дещо конкретизуючи викладене вище, зазначимо, що під державною безпекою будемо розуміти захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності і недоторканності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, інформаційної сфери та державної таємниці від зовнішніх і внутрішніх загроз, а також розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, організацій, окремих груп та осіб.

У контексті цього під національними інтересами будемо розуміти сукупність збалансованих інтересів особистості, суспільства й держави в економічній, політичній, соціальній, міжнародній, інформаційній, військовій, прикордонній, екологічній та іншій сферах. Вони мають довгостроковий характер і визначають основ-

¹ Дзьобань, О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) [Текст] : монографія / О. П. Дзьобань. – Х. : Константа, 2006. – 440 с., Він же. Національна безпека України: концептуальні засади та світоглядний сенс [Текст] : монографія / О. П. Дзьобань. – Х. : Майдан, 2007. – 284 с.

ні цілі, стратегічні й поточні завдання внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Інтереси держави полягають у непорушності конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держави, у політичній, економічній і соціальній стабільності, у безумовному забезпеченні законності й підтримці правопорядку, у розвитку рівноправного і взаємовигідного міжнародного співробітництва.

Дійсно, як зазначає О. Арін, тема національних інтересів у зовнішньополітичному аспекті «почала обговорюватися на початку ХХ ст. Знаменитий американський адмірал Мехен, — пише він, — визначав її по-воєнному чітко: треба мати силу для захисту не тільки землі своєї держави, але і справедливих національних інтересів, що б вони не означали і де б вони не були»¹. Згодом різні вчені по-різному вибудовували ієрархію інтересів. Так, Р. Осгуд на передній план висував «національне виживання і самозбереження» (*«national survival and selfpreservation»*). Із початком холодної війни особливої актуальності набув ідеологічний аспект проблеми, причому він викликав запеклі суперечки: чи треба включати в національні інтереси цінності, а якщо треба, то як їх визначати.

Дуже незвичне (але цілком зрозуміле, якщо мати на увазі історію єврейського народу) тлумачення національних інтересів дали А. Джордж і Р. Кеохейн. Ці інтереси були об'єднані ними у три розділи: фізичне виживання, яке необов'язково означає збереження землі мешкання чи суверенітету; воля — можливість для жителів країни вибирати собі державний устрій і встановлювати сукупність індивідуальних прав, які затверджуються законом і захищаються державою; економічне процвітання, що припускає максимальне збільшення економічної могутності. Особливої уваги заслуговує підхід Г. Моргентгау. Його новаторство полягало в тому, що він поняття національних інтересів пов'язав із поняттям сили (*power*), перейшовши потім до більш широкої категорії «баланс сил».

Цікавий критичний аналіз концепцій національних інтересів започаткований Ф. Зондерманом². Він звів свої зауваження до таких основних:

¹ Арин, О. А. Россия: ни шагу вперед [Текст] / О. А. Арин ; И. Топоркова (отв. ред.). — М. : ЭКСМО, 2003. — 351 с.

² Национальные интересы, национальная и международная безопасность [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/2002/4/11.htm#_ftn2. — Загл. с экрана.

1. Найбільшу критику викликає широта, розмитість і нефункціональність поняття «національні інтереси», що не дозволяє політикам ним оперувати.

2. Проблема виникає у зв'язку зі спробами відокремити цілі від засобів їхнього досягнення. Інакше кажучи, залишається нез'ясованим — є сила метою чи інструментом зовнішньої політики.

3. Наступна проблема пов'язана з питаннями про те, чий інтереси маються на увазі, як їх визначати і ким вони повинні визначатися. Очевидно, що відповіді на них неможливо дати ані з огляду на структуру суспільства, характеру держави (її відносини із суспільством), ані з точки зору відносин між класами.

4. Ще одна проблема стосується реалізації національних інтересів вищою бюрократією держави. Ця тема дискутується в рамках взаємодії (за принципом зворотного зв'язку) чиновників із широкою громадськістю.

5. Останнє зауваження стосується суперечок про суб'єктів здійснення національних інтересів на міжнародній арені (держави, міжнародні корпорації, громадські організації) — тема, що стала особливо актуальною в 1990-ті рр.

Варто також звернути увагу, що американські теоретики, розбираючи національні інтереси, чітко прив'язують їх до зовнішньої політики. У протилежному випадку концепція національних інтересів перетворилася б у фіксацію всіх проблем суспільства.

Таким чином, зазначимо, що найбільш логічним буде розуміння, коли під національними інтересами в контексті державної безпеки мають на увазі ієрархію життєзабезпечуючих інтересів держави. Державні інтереси мають не настільки довгостроковий характер, як історичні інтереси суспільства (народу) і визначають основні цілі національної політики безпеки, формують стратегічні й поточні завдання внутрішньої і зовнішньої політики держави як головного суб'єкта цієї безпеки і реалізуються через організацію державного управління як суспільством у цілому, так і окремими особистостями і спільнотами, що входять у це суспільство й утворюють це суспільство.

Зовнішньою умовою реалізації національних інтересів є можливість самостійно вирішувати внутрішні політичні, економічні й ідеологічні, а також і соціальні завдання незалежно від намірів і позицій інших держав та їхніх коаліцій.

Тому ясна, чітка і визначена позиція в питанні про національні інтереси держави є вихідним пунктом при виробленні програми дій

будь-якого національного уряду. Така позиція лежить в основі дій як на найближче майбутнє, так і в довгостроковій перспективі.

Отже, національні інтереси в методологічному плані підрозділяються на дві частини: внутрішні національні інтереси і зовнішні національні інтереси

Національні інтереси як внутрішні, так і зовнішні не можуть залишатися вічними і незмінними. У міру змін об'єктивної реальності усередині країни і за її межами у світі міняються зміст національних інтересів і стратегія діяльності держав стосовно забезпечення цих інтересів. Однак корінні зовнішні національні інтереси, які обов'язково повинні здійснюватися, такі, як збереження народом самого себе, цілісності своєї землі, свого історично отриманого і створеного національного багатства, своєї культури, залишаються в національній державі незмінними.

Крім того, при реалізації власних національних інтересів будь-яка держава зобов'язана враховувати національні інтереси інших держав і інтереси людства в цілому, яке не має поки глобальної єдиної держави, домагаючись їхнього певного балансу. Без цього не зберегти сьогодні й у майбутньому оптимальний для своєї країни рівень міжнародної безпеки, в умовах якої тільки й можна надійно забезпечити національні інтереси свого народу.

Незважаючи на зміни, що відбулися у світі останніми десятиліттями, в основі сучасних міжнародних відносин, як і раніше, залишаються принципи силового балансу й силової взаємодії. Разом з тим акцент у безпосередній боротьбі держав за обмежені ресурси планети з військової сили змістився у сферу силового впливу у політиці, що не доходить до продовження її насильницькими засобами, і, особливо, у сфері економіки й «ідеономіки» (виробництва і споживання ідей і, як правило, — міфів). В арсеналі державної могутності суб'єктів міжнародних відносин підвищилися роль і значення «ідеономічного», політичного, економічного потенціалів, що спираються усе більше на науковий і технологічний потенціал, який випливає із нього.

Україна як одна із великих і вигідно розташованих держав є об'єктом і суб'єктом не тільки локальної й регіональної, а й глобальної безпеки. Але в Україні не тільки збереглося багато старих національних інтересів, які доводиться відстоювати і захищати, з'явилися нові інтереси, яких раніше не було. А це пов'язано з виникненням нових загроз, тому що джерела загроз інтересам криються в самих інтересах.

Загроза національній безпеці (інтересам народу, суспільства й держави) являє собою зазіхання на національний інтерес. Загрози інтересам існують у кожній сфері життєдіяльності. Вони таяться поза і всередині народу, суспільства і держави¹.

Загроза може бути внутрішньою чи зовнішньою залежно від того, де розташоване джерело небезпеки. Підставою для визначення характеру загрози є державна належність джерела небезпеки, що формує загрозу. Якщо небезпека виходить від іншої держави чи її громадян, де б вони не знаходилися, то загроза є зовнішньою, якщо ж нанесення шкоди виходить з боку власної держави чи своїх громадян, то це внутрішня загроза.

Винятково важливе, а іноді й вирішальне значення в організації діяльності стосовно забезпечення національної безпеки має суб'єктивна сторона сприйняття загроз. Незважаючи на об'єктивну природу загроз безпеці, усвідомлення людиною цього явища позаяк не збігається з реальним положенням. Оцінка об'єктивно існуючої загрози завжди несе в собі елементи суб'єктивізму і вже на підставі цього є перекрученим уявленням об'єктивної дійсності. Часом перекручування у сприйнятті загрози можуть досягати значних масштабів. Більше того, загроза реально існує, формується, а суб'єкти безпеки можуть не знати про це, не усвідомлювати катастрофи, що насувається.

І сьогодні дуже важливо зрозуміти, що зведений у ранг стратегічної доктрини перехід Західного Альянсу до практики застосування воєнних дій поза зоною безпеки самого Альянсу, і до того ж без санкції правомочної організації планети, чреватий загрозою не тільки дестабілізації безпеки усього світу, але й загрозою зникнення нашої країни як самостійної держави. Але цього розуміння, на жаль, усе ще, здається, немає.

Технологічний відрив провідних держав Заходу, що збільшується, і нарощування ними своїх можливостей стосовно створення озброєнь і військової техніки нового покоління створюють передумови принципово нового етапу гонки озброєнь, докорінної зміни способів ведення війни.

¹ Манилов, В. Л. Угрозы национальной безопасности России [Текст] / В. Л. Манилов // Военная мысль. – 1996. – № 1. – С. 7–17; Смелянцев, А. П. Проблема загроз інтересам безпеки України (соціально-філософський аналіз) [Текст] : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / А. П. Смелянцев ; Харк. військ. ун-т. – Х., 2001. – 16 с.

У наш час загальним правовим суб'єктом глобальної міжнародної безпеки є тільки всесвітня організація держав, заснована союзниками антигітлерівської коаліції після їхньої перемоги над нацистською Німеччиною.

Але для нас особливе значення має дійсна Співдружність пострадянських країн. Однак за роки, що пройшли з моменту утворення Співдружності, майже всі рішення щодо поглиблення реального співробітництва залишалися дотепер далекими від проголошених намірів цієї Співдружності.

Будь-який наднаціональний суб'єкт безпеки країн так чи інакше має лідера (інколи їх може бути декілька), що забезпечує своє лідерство, головним чином, завдяки своїй політичній, економічній і «ідеономічній» могутності, що дає йому в кінцевому підсумку переважаючу військову силу. А тому, що будь-яка учасниця міжнародної організації прагне через цю участь досягнення насамперед власної національної безпеки, спрямованість політики наднаціонального суб'єкта міжнародної безпеки у всіх сферах і напрямках його діяльності відповідає насамперед національним інтересам свого лідера.

Отже, цілком природно, що стратегія національної безпеки США, наприклад, що декларує досягнення і збереження американцями свого лідерства у всіх вирішальних сферах, надає великого значення участі країни в різного роду міжнародних організаціях. Це дає США, при їхній лідируючій ролі в більшості міжнародних організацій, можливість забезпечити свою національну безпеку у всіх сферах і зберігати за собою роль єдиного в цей час глобального «центру сили» в усіх відносинах, камуфлюючи свої цілі «загальними інтересами організації».

Але, на жаль, основні зовнішні загрози обумовлені нашим внутрішнім ослабленням, трансформацією і руйнуванням нашої колишньої могутньої держави і, як наслідок, — нашої економіки, політики й «ідеономіки». «Вільності», допущені в ході проведення цієї трансформації, є основними факторами, що породжують серйозну загрозу нашій національній безпеці у внутрішньополітичному плані. Серед них насамперед загроза, що створює глибокий поділ суспільства на тонкий шар надбагатих і майже всеохоплюючий шар надбідних людей.

Це саме створює загрози для нашої держави у вигляді різкого скорочення народжуваності й середньої тривалості життя в

країні, деформації демографічного і соціального складу суспільства, підриву трудових ресурсів як основи розвитку, ослаблення сім'ї, зниження духовного, морального й творчого потенціалу населення.

До цього додається і:

- катастрофічне послаблення нашої держави практично у всіх відносинах;
- прагнення США й очолюваної нею коаліції принизити роль існуючого правопорядку й механізму забезпечення глобальної міжнародної безпеки, створеного після Другої світової війни державами, які перемогли нацизм;
- неослабне нарощування США своєї військової могутності й розширення очолюваного нею військового альянсу на Схід;
- посилення втручання інших держав у наші внутрішні справи;
- посилення відцентрових тенденцій у співдружності пострадянських країн;
- фактична відкритість кордонів нашої держави для будь-якого несанкціонованого проникнення до неї унаслідок відсутності дійсних кордонів із країнами «близького» зарубіжжя.

Звідси очевидними є внутрішні передумови забезпечення державної безпеки України стосовно зовнішніх загроз:

- об'єднання народу для вирішення загальнодержавних завдань, усвідомлення власних інтересів і прояв організованої волі їх захищати;
- оптимізовані державні інститути, готові забезпечити захист загальнонаціональних інтересів, гарантувати стабільний і гармонійний розвиток суспільства. Тут мова йде про суб'єкти забезпечення державної безпеки — державні органи та військові формування, які забезпечують або беруть участь у забезпеченні державної безпеки України;
- випереджальний духовний, культурний і науковий розвиток нації і створення передової всеохоплюючої технології, що служить основою для розвитку Української держави;
- збереження загальної стабільності в державі і світі, запобігання залученості нашої держави в зовнішні збройні конфлікти;
- стабілізація економіки країни з пріоритетним розвитком передових галузей господарства, орієнтованих на освоєння й використання новітніх відкриттів науки як своєї основи на далеку перспективу;

- встановлення відносин ділового взаємовигідного партнерства з усіма державами світу, але з урахуванням історичної перспективи;
- приведення чисельності озброєнь і збройних сил до мінімальних рівнів, необхідних і достатніх для забезпечення власної оборони;
- максимально можливе розширення інтеграційних процесів у співдружності пострадянських країн;
- забезпечення дієвого придушення організованої злочинності, ліквідації кримінальних факторів, створення гарантій безпеки громадян та державних інституцій.

Що ж стосується самої нашої майбутньої системи забезпечення державної безпеки, то її принципове бачення сьогодні в Україні залежить від того, з позиції якої історичної формації суспільства це бачення здійснюється. Усі міркування в даному контексті в результаті зводяться до двох принципових фундаментальних позицій:

1) позиція захисту, продовження й завершення процесу «демократизації» України на умовах «вільного світу капіталу», інтеграції країни у світову цивілізацію і перетворення її в периферію західного світу;

2) позиція неприйняття такої «перспективи», позиція мобілізації народу на відродження самостійного розвитку державності, позиція припинення її експлуатації Заходом і своїм компрадорським паразитичним капіталом, а для цього — позиція відмови від нав'язаного нам «лібералізму».

Відповідно запропоновані концепції національної безпеки нашої країни, а разом з тим і розуміння державної безпеки зводяться в результаті до концепції безпеки тих соціальних сил країни, що стоять за цими двома взаємовиключними позиціями.

Стосовно першої позиції варто зазначити, що за останній рік у міжнародних відносинах чітко проявилися декілька тенденцій, що дозволяють вести мову про початок нового політичного етапу. Період, що змінив епоху холодної війни, закінчений. Прийдешні події навряд чи можливо пророчити, однак основні фактори, що визначають майбутній розвиток, очевидні вже зараз.

Центр міжнародної політики неухильно зміщається до Азії. КНР продовжує нарощувати свій потенціал. Щорічні темпи зростання китайської економіки коливаються в межах 8,5–10 %, причому, за деякими припущеннями, істинні масштаби свого росту

Пекін свідомо тримає в таємниці. Можливо, тим самим він прагне приховати реальне зростання витрат на оборону. Більшість аналітиків доходять висновку, що темпи розвитку Китаю залишаться високими і країна «приречена» перетворитися в найближчі 20 років у другу державу світу за основними показниками.

Багато хто, щоправда, пророкують, що занадто швидкі реформи призведуть Пекін до неминучої кризи, але такі пророцтва звучать уже... десятиліття¹.

Відповідно до низки прогнозів, до 2040–2050 рр. на частку Китаю буде припадати 14–16 % світового валового продукту. Наявність цих перспектив виступає свого роду мультиплікатором нинішньої економічної, політичної і військової могутності, додатково збільшуючи міжнародну вагу Пекіна. Не дивно, що боротьба за вплив на нього, за доступ на китайський ринок, вибудовування, з одного боку, схем стримування КНР, а з другого — її поступової інтеграції, — усе це стає однією з домінант світової політики.

Стрімкий прорив у вищу лігу світових держав здійснює Індія. За останні 10 років її економіка зростала щорічно в середньому на 8 %, причому це зростання, що забезпечується за рахунок переважно внутрішніх, а не іноземних інвестицій, вважається більш стабільним і здоровим, аніж у Китаї. Індія перетворюється в один із двигунів світового технологічного прогресу, а через 20–30 років вона, згідно з прогнозами, стане третьою світовою державою після Америки й Китаю. Індія — один із головних всесвітніх постачальників програмного забезпечення і низки інших високих технологій.

Зазначимо, що виходить із довгострокової кризи Японія. Отже, не підлягає сумніву, що змагання за вплив на Азіатський регіон стає (як у минулі століття боротьба за Європу) головною складовою міжнародної політики.

Щодо Китаю з боку Заходу переважає тактика «стримування» і одночасного інтегрування його в глобальні структури, причому наголошується на збереженні залежності країни від зовнішніх постачань енергоносіїв.

¹ Оптимистический прогноз развития Китая [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1042321320>. – Загл. с экрана; Островский, А. В. Развитие экономики Китая: вызов для европейского союза [Электронный ресурс] / А. В. Островский. – Режим доступа: <http://www.igrunov.ru/vin/vchk-vin-civil/globaliz/1149271860.html/>. – Загл. с экрана.

Індію вже ніхто не «стримує», а, навпаки, починаються активні спроби орієнтувати її у бік Заходу. При цьому сама вона перетворюватися в чийогось союзника не квапиться, переважно сповідуючи відносно самостійний багатовекторний курс.

Набирає сили нове явище — зростання націоналізму, який спостерігається у країнах регіону, що піднімаються. Він виявляється на рівні самих держав Азії (конфлікти між Японією і Китаєм, Японією і Південною Кореєю, пов'язані з різним трактуванням історії), але насамперед стосовно Заходу. Азіатські держави, що знаходять впевненість у своїх силах, прагнуть скинути ідеологічне і культурне панування, яке їм століттями нав'язував Захід. Вони заявляють про готовність до здійснення самостійної лінії в економіці й політиці. Зростає імовірність подальшого поширення у світі ядерної зброї. Північна Корея нею, можливо, володіє, а Іран стоїть на порозі її створення, причому більшість аналітиків скептично розцінюють шанси зовнішнього світу зупинити Тегеран. За оцінками, зробленими деякими представниками американської адміністрації, на вирішення питання дипломатичним чи військовим шляхом залишилося 12–16 місяців. Після закінчення цього терміну процес стане незворотним, ціна врегулювання різко зросте, у тому числі й через наближення президентських виборів у США. Як іранське, так і північнокорейське керівництво впевнені в існуванні значних військових і політичних загроз для кожної з країн. Більшість їхніх сусідів також відчують тривогу за свою безпеку. Наявність ядерної зброї в Пхеньяна і/чи Тегерана, дуже імовірно, викликає ланцюгову реакцію і призведе до розморожування ядерних програм Японії, Південної Кореї, Єгипту, Саудівської Аравії й інших держав.

Спроби демократизації на «Розширеному» Близькому Сході поки провалюються, хоча Вашингтону вдалося за допомогою тиску наблизити до себе низку режимів (Сирія, Єгипет, Лівія). Як і раніше, не виключений розпад Іраку, навіть за оптимістичними оцінками, ситуацію там не вдасться стабілізувати раніше, аніж через 8–12 років.

Палестино-ізраїльський конфлікт залишається нерозв'язаним. У будь-якому випадку нинішня концепція перетворення «Розширеного» Близького Сходу, у центрі якої знаходиться не модернізація, а демократизація (за західним зразком і для Заходу), зазнає невдачі чи відкладається на невизначений термін.

Американці переживають період безпрецедентного падіння своєї популярності, на якій ще недавно ґрунтувався їхній міжнародний вплив. У результаті подій останніх років престижу і впливу Вашингтона нанесений відчутний збиток. На початку XXI ст. американці зробили подвійну ставку. По-перше, на «неконтрольовану дестабілізацію» міжнародних відносин і можливість використовувати в цій ситуації свою військову перевагу. По-друге, на демократизацію «Розширеного» Близького Сходу з метою зменшити загрозу з боку мусульманського опору й підсилити власні позиції в регіоні. Утім спроба добитися цих цілей, зокрема шляхом вторгнення в Ірак, виявилася невдалою. Іракська операція зв'язала Вашингтону руки, обмеживши його можливості впливати на інші кризи (Іран, Північна Корея, палестино-ізраїльський конфлікт).

Американська еліта розкололася стосовно питання зовнішньої політики. З'ясовується, що в Америці достатньо військової могутності, щоб виграти будь-яку війну, але не вистачає ресурсів для досягнення політичних цілей, «вигравання світу», вигідного хоча б самим американцям.

Хоча Америка і Європа залишаються частинами однієї цивілізації, розбіжність між ними перебороти не вдалося і вже навряд чи вдасться. Вашингтон практично не приховує свого наміру перешкоджати такій європейській інтеграції, яка зробила б Старий Світ гравцем світового рівня. Америка дедалі виразніше відмовляється від орієнтації на Європу як на ключового партнера, роблячи перспективну ставку на Азію. Цілком ймовірно, що саме азіатський напрям стане найближчими роками провідним в американській політиці. Зовнішньополітичні труднощі Америки ускладнюються структурними проблемами її економіки. Як і раніше, зростають і зовнішній, і внутрішній борг, утворився новий «міхур» — переоцінка нерухомості. Одночасно адміністрація, суперліберальна на словах, за допомогою механізму державного боргу накачує через «задні двері» (по суті, неокейнсіанськими методами) економіку грошима й інвестиціями, забезпечуючи тим самим досить високе й стабільне зростання. Новий «міхур» може спокійно здутися, але може й лопнути, викликавши соціальні потрясіння. Америка — найбільший у світі експортер технологічної освіти і найважливіших технологій. У той же час занепокоєн-

ня американських експертів викликає рівень технічної освіти у країні¹.

Швидше за все, Америка зіштовхнеться із серйозними економічними проблемами, однак у доступному для огляду майбутньому залишиться найбільш динамічним суспільством і головною світовою наддержавою в економічному, військовому, дипломатичному та й в ідеологічному сенсі. Відмова її від активної глобальної ролі є малоімовірною: нинішню енергійну інтервенціоністську політику вітають і ті кола, що традиційно відстоюють ізоляціоністську ідеологію.

Спроби використовувати відносну непопулярність і часткове ослаблення Америки є вкрай небезпечними: у майбутньому це дорого коштуватиме будь-якій державі.

Провал референдумів по загальноєвропейській Конституції у Франції і Нідерландах — найбільша криза Європейського Союзу за всю його історію — виявив багато слабкостей ЄС, що наростали упродовж років. Це, зокрема, повільне економічне зростання, стабільно високий рівень безробіття (у більшості країн «старої Європи» близько чи навіть понад 10 %), неготовність та й небажання здійснити ліберальні реформи і неприйняття їх більшістю населення. При цьому, незважаючи на усвідомлення кризової ситуації і згубності низьких темпів росту, шансів на різке відновлення політики дуже мало. Європа занадто цінує свій комфорт, щоб йти на хворобливі реформи. Причини, що породжували світові війни, зжиті, із більшовицьким впливом боротися не треба. Європейці досягли майже всього, чого споконвічно прагнув інтеграційний проект. До влади прийшло покоління, яке вважає сформовану комфортну ситуацію такою, що сама собою розуміється. Після провалу референдумів процес створення Єдиної Інтегрованої Європи, швидше за все, зупиниться принаймні на кілька років. Подальше розширення Євросоюзу не викликає ентузіазму в керівних еліт і не приймається значною частиною населення. Рішення про

¹ У контексті наведеного викликають серйозне занепокоєння рішучі потуги України стосовно залучення вітчизняної освіти до Болонського процесу. Практично весь західний світ визнає безперечні переваги нашої (остаточно сформованої ще за радянських часів) системи освіти і погоджується з явними недоліками болонської системи. Штучне, абсолютно необґрунтоване силове нав'язування українській системі освіти західних стандартів є серйозною загрозою національній безпеці України. Ця загроза поки що є латентною, але вже в недалекому майбутньому істотно падіння рівня освіченості українських громадян трансформується в суттєву небезпеку.

вступ до цієї організації у 2007 р. Болгарії і Румунії, договори з якими вже підписані, приймалося кулуарно, ледве не потай від європейської громадськості — на рівні міністрів закордонних справ, а не глав держав, як звичайно. Питання про членство Туреччини практично зняте з порядку денного найближчих років, кандидатура України всерйоз не обговорюється, Російської Федерації — тим більше. Найближчими роками малоймовірно формування єдиної зовнішньої чи тим більше оборонної політики. У результаті тенденція до відставання Європи від інших центрів, напевне, збільшиться і стане незворотною. Передбачається, що до 2030–2050 рр. об'єднана Європа буде відставати за обсягом ВВП не тільки від Америки, а й від Китаю. Поширюється точка зору, що Старий Світ, зберігши культурну привабливість, стає недоречним з точки зору майбутньої глобальної політики, у всякому разі, втратив економічну динаміку. У цих умовах Євросоюз, незважаючи на дружню риторику, почав проводити політику «мирного співіснування» впритул до твердої конкуренції в економічній сфері. Утім, усвідомлюючи ослаблення своїх світових позицій, Європа може у майбутньому взяти курс і на стратегічне зближення з пострадянськими країнами. Тому тісна взаємодія з Європою залишається імперативом нашої політики.

Нинішній відносний дефіцит нафти пов'язаний насамперед не тільки зі збільшенням споживання в Азії, а й з непевністю виробників у міжнародній політичній стабільності, що обмежує їхню готовність до інвестування¹. Існує і проблема недоліку переробних потужностей. Скорочення попиту на нафту не передбачається навіть у випадку уповільнення росту чи навіть спаду в країнах Заходу. Індія і Китай збільшують свій попит приблизно на 25–30 % на рік. Потреба в нафтопродуктах швидко зростає і в інших азіатських державах. Попит і ціна на нафту не будуть падати і тому, що нинішня частка витрат на нафту у світовому продукті значно поступається відповідним показникам під час попередніх підвищень цін. Крім того, через податкову сферу енергоспоживчі країни найчастіше заробляють на більш дорогих нафтопродуктах навіть більше, аніж самі енерговидобувні країни. Не слід сподіватися й на те, що ресурси Російської Федерації й Каспійського регіону скільки-небудь серйозно скоротять загальну залежність від близь-

¹ Дефіцит нафти приведет к Апокалипсису в 2012 году [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apinews.ru/index.php/politika/world/>. – Загл. с экрана.

косхідної нафти. Саме на Близькому Сході (в Іраку й Ірані) містяться найбільш багатобіццальні запаси нафти.

Через зручність транспортування нафта залишиться головним джерелом енергії на доступне для огляду майбутнє, хоча її можуть потіснити газ чи меншою мірою поновлювані джерела енергії.

Зміна ситуації у світі призводить до виникнення декількох історичних проблем для України. Швидкий перерозподіл сил на світовій арені на користь «модернізаційної» Азії настійно вимагає перегляду пріоритетів у національних інтересах. Мова тут йде про конкретні кроки — різку активізацію співробітництва зі зростаючими світовими лідерами. При всьому тому «цивілізаційний» курс на зближення з Європою покликаний залишатися одним із пріоритетів зовнішньої політики. Конструктивні відносини з Америкою, очевидно, слід і надалі цінувати як найбільший ресурс.

Проте мінливість глобальної ситуації, загрози безпеці й геополітичному положенню України призводять до її уразливості перед зовнішніми викликами, що у ряді випадків тісно переплітаються із внутрішніми. Зовнішньополітичне положення країни ускладнюється, стає усе більш непередбаченим і може серйозно погіршитися через кілька років.

Таким є авторське бачення світу в ХХІ ст., місця й ролі в ньому України.

Сучасні теоретичні підходи до розуміння та забезпечення національної, а разом з тим і державної безпеки відрізняються невідзначеністю, що виключає єдиний алгоритм мислення, прийняття стратегічних рішень і діяльності у сфері безпеки. У вигляді головних об'єктів державної безпеки, як уже зазначалося, обрані: державний суверенітет, конституційний лад, територіальна цілісність і недоторканність, економічний, науково-технічний та оборонний потенціал, інформаційна сфера та державна таємниця України, які обумовлюють існування держави. Ці ж розділи повторено в нормативно-правових актах стосовно національної безпеки при визначенні поняття «національні інтереси» як сукупність збалансованих інтересів особистості, суспільства й держави. При цьому проблема балансу стає в такому визначенні загадкою, що виростає у фіктивну теоретичну проблему, яка утворилася у зв'язку з неправильною вихідною посилкою. Первісне відокремлення різних інтересів потім змушує шукати їхнє інтегрування. Але при цьому все одно залишається особливий інтерес держави у збереженні

конституційного ладу. Особистість і суспільство відсуваються на задній план. У низці документів поставлений, наприклад, пріоритет економічного розвитку, однак незрозуміло, над чим споруджується цей пріоритет і чому серед інших відсувається на другий план пріоритет єдності нації. Духовно-культурно-моральна сфера зникає навіть у вигляді теми, що має бути присутньою у всіх державних документах. Конституційний лад, відповідно до такого розуміння, — це тільки і саме така організація державного й громадського життя, де держава є політичною організацією громадянського суспільства, має демократичний правовий характер і в ньому людина, її права, свободи, честь, гідність визнаються вищою цінністю, а їхнє дотримання і захист — основним обов'язком держави. Лише іноді сюди додаються також моральні норми, що у цьому випадку найчастіше підмінюються все тими ж правами і свободами людини. І вже немов передбачається наявність у нас громадянського суспільства і його керівної ролі у відносинах із відокремленою від нього державою. Та й сам підтекст тріади «держава-особистість-спільнота», розпізнаний нами як поняття «конституційний лад», є далеко не однозначним і не нейтральним. На жаль, це розпливчате поняття стає завсідником правових актів і подеколи прямо заявляється у вигляді об'єкта захисту. Спроба вийти з цього ускладнення може бути двоякою — або внести в поняття конституційного ладу ще й усе, що в суспільстві може регулюватися з боку держави, або прийняти об'єктом захисту суспільний лад плюс усе те в державному ладі, що може регулюватися з боку суспільства. Останнє виглядає переважнішим ще й тому, що від такого підходу до визнання нації ключовим об'єктом захисту крок робиться без будь-яких зусиль. Без уявлення про нашу країну як про індивідуальну (самобутню) державу немає жодної можливості сформулювати ту ієрархію цінностей, що описувала б об'єкти захисту створюваними державою службами національної безпеки. Безнаціональний характер уявлень про державу в правових документах, як у цій сфері, так і в цілому у всій правовій сфері, призводить до того, що ті ж служби можуть перейти до захисту іншої держави, яка виникне на місці існуючої, — вони немов націлюються захищати просто організацію державного співжиття, не піклуючись про його зміст. Спроби орієнтуватися на інтереси особистості призводять до явно неадекватного наміру створити безпечні умови кожному, забуваючи про народ у цілому.

За особистістю губиться народ, саме наш український народ. Те саме стосується питання про суспільство, що не може бути насправді «необґрунтованим суспільством взагалі», а є завжди і скрізь суспільством певного народу (нації) і має конкретні характеристики, що духовно можуть виступати як цінності і саме як цінності народу підлягати захисту з боку держави.

Відповідно у проблематику національної безпеки втручається ключове питання внутрішнього життя суспільства — протистояння національних і антинаціональних сил¹. Спроба побудувати теоретичну модель держави із включенням до неї поняття «національна безпека» вимагає визначеності стосовно поняття «нація». Об'єктом захисту з боку служби національної безпеки не може не бути визначений національний уклад. Треба в проблематиці національної безпеки зрозуміти, що є мета, що — засіб, а що — спосіб досягнення мети. «Матеріалістичний» підхід, швидше за все, поставить у вигляді мети — збереження «тіла» нації, тобто її виживання. Тоді способом стає збереження певного укладу життя, а засобом — матеріальні ресурси й організаційні заходи. Переставляє поняття місцями протилежний (ідеалістичний) підхід — метою стає збереження певного духовного укладу нації, а способом збереження певних духовних потреб і здібностей нації, що забезпечують її виживання й розвиток саме нації як такої (засобом — усі ті ж організаційні і матеріальні ресурси).

Не має серйозного значення, що лежить в основі таких позицій: особисті переконання багатьох авторів, пов'язані з їх запереченням цінності нашої цивілізації, особисті політичні й інші інтереси чи амбіції, виконання політичного замовлення закордонних політичних кіл. Сьогодні це вже не настільки важливо. Важливо інше. У нашому суспільстві і державі склалася ситуація, що несе загрозу нашому майбутньому, загрозу перетворення нашої держави в третьорядну державу, покликану забезпечити елітарну роль розвинених країн Заходу, загрозу буттю нашого народу в цілому, його корінним цивілізаційним цінностям, що протягом історичного розвитку України забезпечували її само-

¹ Дзьобань, О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) [Текст] : монографія / О. П. Дзьобань. – Х. : Константа, 2006. – 440 с.; Він же. Національна безпека України: концептуальні засади та світоглядний сенс [Текст] : монографія / О. П. Дзьобань. – Х. : Майдан, 2007. – 284 с.

бутність, унікальність, самостійність, а її державі — суверенність, цілісність і самостійність.

Україна зіштовхнулася сьогодні із загрозою руйнування її своєрідної національної цивілізації. Тут присутні і провокований націоналізм, спрямований на роз'єднання народу, руйнування умов життя народу, його адекватної умовам життя державності, його духовності, історичної пам'яті, деградація суспільства.

Усунути виниклі загрози можна. Для цього у країні ще є можливості, зберігаються ще певні умови, що цьому сприяють. Але для цього треба насамперед перестати «задискутовувати» проблему національної безпеки переліком десятків і сотень «пріоритетів» і повернутися до власних цивілізаційних цінностей, маючи при цьому на увазі, що збереження України — це насамперед збереження, заощадження її поліетнічного народу, що об'єднується навколо і під культурним лідерством українського народу.

Складність завдання осмислення національної безпеки України обумовлена ще й тим, що з урахуванням її геополітичного положення, місця й ролі в Європі і на планеті в цілому, особливостей історичного державного устрою, багатонаціонального складу населення, історії суспільних відносин, власних традицій кожного етносу, що входить до неї, фундаментальних трансформацій суспільства протягом всього одного минулого століття, жодна з існуючих у світі моделей забезпечення національної безпеки для нашої країни як зразок не прийнятна. Треба шукати і знайти свою, адекватну нашим реальним історичним національним інтересам і таким же проблемам теоретичну модель національної безпеки (і, як наслідок, — державної) й методологію її реалізації в реальному, а не у віртуальному (що випливає із «підказок наших друзів») світі.

Підвищення значення цієї проблеми обумовлено рядом факторів історичного значення: руйнуванням Радянської наддержави і внаслідок цього фундаментальною зміною співвідношення сил у світі і на Європейському континенті, переходом Заходу до прямих воєнних дій проти неугодних країн (Югославія, Афганістан, Ірак), видозміною загальної менталітарної війни проти країн, які не підкоряються американському диктату, які є недоступними поки що американцям (Заходу в цілому) для прямого військового розгрому (як у зазначених вище країн) тощо.

Деформована національна свідомість втрачає потребу і здатність сприймати дійсність адекватно¹ і може легко перетворитися в об'єкт маніпуляцій, що може мати згубні наслідки для національної безпеки.

Нормально функціонуюча національна свідомість припускає адекватне, а не «переломлене» чужою «призмою» сприйняття політичної реальності і таке ж адекватне уявлення історичного минулого і майбутнього своєї національної спільноти.

Національна свідомість є свідомістю принципово історичною. Вона виникає, розвивається і збагачується у процесі історичного самоствердження нації. Цей процес розтягується на тривалий час. Змінюючи ж один одного, покоління людей обмежені у справі освоєння попереднього національного досвіду своїм життям. Тому дуже важливими є відносини історичної наступності, тому що вони забезпечують передачу духовного надбання минулих поколінь майбутнім. Засобами передачі служать успадковування й виховання.

Таким чином, безпека нації тісно переплітається з її історичною пам'яттю і багато в чому залежить від історичної пам'яті. Тому довільне поводження з історичною пам'яттю народу неприпустиме не тільки через його аморальність, а й з точки зору національної безпеки тим більше нетерпимими є її фальсифікації, з якою б метою вони не починалися.

Розриви історичної пам'яті — це результат помилкової інтерпретації епохальних періодів у житті народу, а також подій все-світнього історичного значення. Остання обставина не може не викликати тривоги, тому що вже зі шкільної лави у свідомість дітей замість об'єктивного знання можуть вводитися різні міфологеми, що паралізують саму можливість патріотичного дозрівання молоді, із наслідками, що впливають звідси, вкрай негативними для національної безпеки. Зміст і спрямованість помилкової інформації з основних проблем історії своєї нації не може не вказувати на причетність до неї далеких для нації сил. Для прикладу сьогодні можна взяти виклад і інтерпретацію на сторінках преси й у шкільних підручниках питань про причини Другої світової війни і про відповідальність за війну. Значення цих проблем для

¹ Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні [Текст] : монографія / Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. — Х. : Право, 2009. — 352 с.

формування історичної пам'яті народів, які пережили жахи військової трагедії, і їхніх уявлень про безпечний світ навряд чи викликає в кого-небудь сумніви. З яких позицій і в чиїх національних інтересах висвітлюється дана проблематика у вітчизняних виданнях — від цього прямо залежить те, ким і з яким ставленням до історії і до своєї нації виросте нове покоління, що навчається.

Основним суб'єктом забезпечення державної безпеки, як уже зазначалося, є держава (державні органи та військові формування, які забезпечують або беруть участь у забезпеченні державної безпеки України). Держава забезпечує безпеку всією своєю силою, що визначається всіма її людськими, природними, технологічними, господарськими, управлінськими, духовними, мобілізаційними ресурсами, геополітичним, геоекономічним і «геоіденомічним» положенням країни і, безумовно, станом суто військової бойової готовності Збройних Сил на всіх рівнях, у всіх напрямках і у всіх відносинах. Ці ресурси і положення держави утворюють потенціал її могутності, а могутність, приведена в дію в тому чи іншому ступені, утворить її реальну силу. Утім потенціал сам по собі не утворить могутності. Цей потенціал має бути кимось перетворений у могутність, готову діяти. Але і міць, могутність держави — ще не сила, якщо вона не застосовується адекватно інтересам народу, суспільства і держави. Могутність перетворюється в силу держави лише за умови, якщо застосовується державою адекватно в інтересах свого народу і суспільства. А для цього вона, міць, повинна бути в руках компетентного, відданого своєму народу і вольового керівництва. Тому, чим багатшою є держава ресурсами і чим зручніше її геостратегічне (політичне, «ідеономічне» і економічне) положення у світі, тим більшим є її потенціал, що може бути задіяний для забезпечення державної безпеки. І чим більше у держави цього потенціалу, тим вище може бути її могутність, готова до застосування для забезпечення державної безпеки. І чим більше вона задіяна для протидії іншим державам, що зазіхають на національну безпеку її народу, тим сильнішою є держава в цьому протистові. Саме ця і тільки ця сила є реальною силою, що забезпечує державну безпеку. Тільки в цьому сенсі й правомірно говорити, що чим сильнішою є держава, тим надійніше забезпечується державна безпека.

Зазначений потенціал повною мірою може бути реалізований лише за максимальної напруги всіх ресурсів держави (суспільства).

Утім це можливо і доцільно тільки в умовах війни. У мирний час такої напруги, природно, не буває, тому реалізується лише певна частина цього потенціалу. У державних бюджетах більшості країн частка матеріальних ресурсів, що спрямовуються на ці цілі, відображається в розділі «національна безпека». Зараз така практика введена й у нас. Бюджетні витрати на безпеку, звичайно, не показують дійсного стану справ, тому що витрати держави на національну безпеку (оборону) здійснюються й за іншими розділами (статтями). За ними можна судити тільки про порядок величин відповідних витрат, здійснюваних даною державою.

Сьогодні в умовах глобалізованого світу, як ніколи раніше, потрібні науково обґрунтована методологія й стратегія забезпечення державної безпеки України. При різкому скороченні чисельності населення країни, руйнуванні укладу життя і розбазарюванні природних ресурсів відсутність адекватної ситуації методології і стратегії національної безпеки смертельно небезпечна для держави. Не можна забувати і про майбутні сутички за черговий переділ світу. Для порятунку країни в умовах, що створилися, нам потрібна не тільки об'єднуюча всі народи ідея самозбереження, а й реалізація всебічно вивірених методів і пріоритетів.

Головним висновком, що логічно випливає сьогодні з реальної ситуації на планеті, є очікувана на початку ХХІ ст. жорсткість боротьби націй за самозбереження і фактичний вступ держав на шлях безкомпромісної боротьби за природні ресурси. Тому ми вправі вважати головною зовнішньою загрозою спробу захоплення наших природних багатств будь-якою державою чи коаліцією держав, яким це виявиться під силу. А «виправдання» для такої «гуманітарної» інтервенції ідеологи загарбників знайдуть. Реальними потенційними загарбниками будуть, звичайно, ті, у яких сам спосіб існування заснований на експлуатації одних людей іншими й одних країн іншими — США і країни ЄС, що нині споживають майже 80 % ресурсів планети при 15 %-й частці населення, Японія, а також розвинені країни Заходу.

Як ніколи за інших часів, при владі в часи «смути» концентруються «тимчасові правителі», для яких особиста вигода завжди є більш значущою, аніж державні інтереси. Це — одна із найнебезпечніших загроз, що визрівають усередині країни, яка трансформується.

Перекіс у державному житті у бік прав і свобод окремої людини й етносу за рахунок ослаблення їхньої відповідальності перед

усім суспільством і державою може призвести до повної дезорганізації управління країною й утвердження фактичної анархії.

Не меншій загрозі піддається уклад духовного життя народів країни, апробований ними протягом тисячоліть, а тому й обраний (як ними, так і самою історією) як найкращий. Під виглядом свободи совісті країну заповняють проповідники інших релігій, що володіють більшими, аніж православ'я, засобами впливу на населення і що мають у порівнянні з ним зовсім інші політичні цілі.

Нарешті, особливу небезпеку становить дезінформація у сфері концептуального й законодавчого забезпечення державної безпеки. У чинних документах, на жаль, у ранг істини зведені неправильні уявлення. Цими офіційними документами, наприклад, обходиться гострота загрози повномасштабного впливу на нашу державу зовнішнього ворога і фактично заперечується наявність у нас супротивників; основні інтереси і цінності країни «утоплені» у морі другорядних і третьорядних інтересів і цінностей, а замість випереджального знищення джерел загроз запропонований один лише захист від уже реалізованих загроз.

Порятунок нації в умовах, що створилися, неможливий без посилення ролі держави, без політичної волі керівництва країни і всіх народів, без пробуджуючої й об'єднуючої їхньої ідеї, без розробки стратегії відповідної діяльності й організації всенародного руху за відродження України. При цьому не варто зупинятися перед шумом неминучої зовнішньої протидії і внутрішніх докорів, що піднімається навколо прагнення нашого народу до відродження своєї державності. У прийдешній боротьбі за ресурси «усіх проти всіх» виживуть лише ті нації, суспільства й держави, які багаті не тільки ними, але мають твердий дух усвідомлення своєї правоти, адекватну епосі методологію історичної дії і стратегію свого самозбереження, саморозгортання і самовдосконалення.

Зрозуміло, ці орієнтири і пріоритети принципово розходяться з відповідними видами на нас західних держав і не збігаються поки що з можливим цілепокладенням офіційної політики сучасної нашої країни. Але саме тому їхнє усвідомлення і послідовна практична реалізація винятково важливі для удосконалювання нашої зовнішньої і внутрішньої політики у сфері забезпечення національної безпеки. І не так важливим тут є офіційне проголошення наших реальних цілей, як реальне їх забезпечення у реальному житті.

По-перше, це допоможе нам чітко визначитися з нашими близькими і далекими сусідами:

- а) державами, зацікавленими в досягненні нами зазначених цілей;
- б) державами, змушеними їх прийняти;
- в) державами, що можуть з нами «торгуватися» навколо цих цілей;
- г) державами, які у різному ступені конфронтують із цими цілями.

По-друге, тільки чітка висока мета відродження історичної України зможе консолідувати її історичний народ — цілком самодостатню умову не тільки для самозбереження країни, а й для її саморозвитку.

По-третє, без цього взагалі не буде в нас адекватної епосі Концепції національної безпеки, що дозволяє методично, спокійно і послідовно проводити свою зовнішню і внутрішню політику, не піддану коливанням залежно від «дружби» з нами чергових президентів, канцлерів і прем'єрів, забезпечувати державну безпеку. І поки ми не зрозуміємо об'єктивність явищ, що позначаються термінами «національні інтереси», «національна безпека», «державна безпека», прикрі прорахунки, помилки і непорозуміння з нашого боку будуть неминучими.

Труднощі навколо визначення вказаних понять викликаються зазвичай багатьма причинами, у тому числі й причинами теоретичного і методологічного характеру. Але переважно вони створюються тим, що багато «туману» навмисно напускається тими, хто стверджує, що держава як історичне явище зжила себе, у результаті чого кордони між державами стали «транспорентними», тобто прозорими, і тому неможливо сформулювати поняття національних інтересів, залишаючись у межах державних інтересів. Безумовно, відзначена тенденція існує, і її помітили ще класики марксизму, а Ленін уже встиг помітити, що розвиток капіталізму йде в напрямі до єдиного тресту, всесвітнього, поглинаючого всі без винятку підприємства й усі без винятку держави. Але, незважаючи на цю тенденцію, держави все ще існують, а їхні кордони не настільки прозорі, якими хотіли б їх бачити (правда, не для своїх «націй») теоретики «старіння» державних національних кордонів. І поки існують держави, будуть існувати і державні інтереси, скільки б націй не проживало в межах тієї чи іншої держа-

ви. Але теоретики і практики зовнішньої політики у розвинених країнах самі таких уявлень аж ніяк не дотримуються, вони продовжують формулювати концепції національних інтересів, національної безпеки на основі реального стану речей і здійснювати свою практичну діяльність на їхній основі.

Реальності пострадянського світу поставили нашу країну перед проблемою адекватно виділити, осмислити і сформулювати свої національні інтереси і пріоритети, що випливають із них, у справі реалізації національної безпеки. Утім допоки процес пострадянського падіння країни в ряди сировинних держав, що розвиваються, не зміниться процесом підйому в ряди сучасних розвинених країн на якому-небудь принципово можливому для цього шляху, завдання це залишатиметься принципово невирішеним. Звідси ті труднощі, з якими ми (як держава) зіштовхуємося при розробці концепцій національного інтересу і національної (державної) безпеки, звідси аморфність і невизначеність більшої частини пропозитованих у нашій періодичній пресі концепцій, у тому числі й офіційних. Проте визначені позначки й орієнтири в даному напрямі вже позначені — як в офіційних документах, так і в розробках різних державних інститутів, громадських організацій і окремих вчених. Подальша робота не може не спиратися на досягнуті тут результати.

Незалежно від того, який шлях підйому країни виявиться можливим у майбутньому, найважливіша умова при розробленні нормативно-правової бази забезпечення державної безпеки — це урахування універсальних, перевірених історією і загально визнаних у всьому світі імперативів національного інтересу і національної безпеки. Вони зводяться до збереження, посилення й культивування:

1) народу, нації, населення нашої держави (це — головний імператив);

2) землі, частини Землі, яка історично виявилася землею нашого народу, землею, в умовах якої склалася наша держава й без якої вона не може тепер повноцінно існувати і розвиватися історично;

3) усього національного багатства, що знаходиться на землі, під землею і над землею, населеною історично ним, не говорячи вже, звичайно, про саму цю землю, — багатства, як отриманого від природи, так і створеного всіма попередніми поколіннями нашого народу і залишеними ними всім майбутнім поколінням;

4) історичної самосвідомості народу, що забезпечує у прийдешніх поколінь потребу й здатність приймати свою державність як вищу цінність і бути готовим заради неї до самопожертви;

5) духовної самостійності народу в осмисленні ним світу і свого місця в цьому світі.

Руйнування цих підвалин життя нації (народу) робить її існування неможливим, воно втрачає свою державну безпеку і виявляється приреченою на зникнення. Усе інше в національному інтересі і національній (державній) безпеці зводиться, так чи інакше, до цих підвалин.

6.3. Особливості конституційно-правового регулювання питань національної безпеки

Національна безпека є багатоаспектним системним політико-правовим явищем, яке, з одного боку, піддається трансформації залежно від суспільно-політичних, економічних та інших внутрішніх та зовнішніх умов, а з другого — залежить від системи національних інтересів, які склалися в державі, та змісту, спрямованості й кількості загроз їм. Це свідчить про яскраво виражений динамічний характер проблем національної безпеки, що потребує пильної уваги до питань, які поєднують необхідність як захисту національних інтересів від різного роду загроз, так і забезпечення таких умов існування людини, держави і суспільства, які гарантують можливість їх усебічного прогресу.

Основною метою забезпечення національної безпеки є досягнення її оптимального стану, який передбачає підтримання певного балансу між негативним впливом на її об'єкт і його здатністю подолати цей вплив або власними ресурсами, або за допомогою відповідних механізмів та спеціальних органів. Цей стан забезпечується системою як загальних об'єктивних і суб'єктивних умов (економічних, політичних, соціальних), так і спеціальних юридичних умов, засобів і процедур, які у своїй сукупності сприяють забезпеченню безпеки.

Передумовами вступу до ЄС, як свідчить євроінтеграційна практика, є створення демократичних основ для функціонування і подальшого розвитку громадянського суспільства державою-претендентом, формування та впровадження принципів правової

держави, реформування нормативно-правової та інституційної складових національної правової системи. Без здійснення адаптації законодавства марно сподіватися на успішне просування у здійсненні реформ економічного й політичного характеру, оскільки вона виступає базисом для останніх¹.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.² основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері є адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Процес адаптації законодавства в Україні фактично розпочався з набранням чинності Угодою «Про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами»³, яку було підписано 14 червня 1994 р. в Люксембурзі, а після ратифікації усіма державами-членами 1 березня 1998 р. вона набула чинності і стала певним юридичним підґрунтям для включення України в загальноєвропейські процеси.

Із прийняттям Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 18 березня 2004 р.⁴ цей процес стало можливим втілювати більш ефективно. Сфера національної безпеки не була віднесена до пріоритетних щодо адаптації до *acquis communautaire*, проте з огляду на перспективність співробітництва України у рамках Спільної зовнішньої політики та політики безпеки актуальним є виявлення особливостей конституційно-правового регулювання саме у цьому напрямі.

Сьогоднішній стан наукового осмислення національної безпеки характеризується збільшенням уваги до теоретико-правових

¹ Яковюк, І. В. Європейська інтеграція як фактор державно-правового розвитку України [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 21 трав. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 23.

² Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

³ Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 10 листоп. 1994 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 24. – Ст. 45.

⁴ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 367 // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 351.

розробок національної безпеки, у яких набули висвітлення певні аспекти її нормативно-правового регулювання¹. Відповідний внесок у дослідження саме конституційно-правових основ національної безпеки зробили такі представники вітчизняної і зарубіжної наукової правової думки, як Ю. М. Тодика², Є. Я. Кравець³, В. Л. Федоренко⁴, І. М. Петрів⁵, В. В. Мамонов⁶, Т. Е. Шуберт⁷. Проте розробці конституційно-правових аспектів національної безпеки, за нашими оцінками, приділяється ще недостатньо уваги.

Нормативна основа є одним із важливих елементів механізму забезпечення національної безпеки України. Саме законодавство визначає напрями забезпечення національної безпеки, її об'єкти,

¹ Див.: Українчук, О. В. Забезпечення національної безпеки в умовах формування в Україні громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Українчук. – Х., 1994. – 18 с.; Картавцев, В. До питання розбудови і функціонування системи забезпечення національної безпеки України [Текст] / В. Картавцев // Право України. – 1998. – № 2. – С. 14–16; Нижник, Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.; Стрельбицький, М. П. Державність та національна безпека [Текст] / М. П. Стрельбицький // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. / наук. кер. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 17–39; Пилипчук, В. Теоретико-правові проблеми подолання глобальних викликів і загроз національній безпеці [Текст] / В. Пилипчук // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 1 (52). – С. 22–30; Ліпкан, В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України [Текст] / В. А. Ліпкан. – К. : Текст, 2008. – 440 с.; Новицький, Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України [Текст] : монографія / Г. В. Новицький. – К. : Інтертехнологія, 2008. – 496 с.

² Тодька, Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина [Текст] : учеб. пособие / Ю. Н. Тодька. – Харьков : Фолио : Райдер, 1998. – 292 с.

³ Кравець, Є. Я. Поняття та сутність національної безпеки України [Текст] / Є. Я. Кравець // Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – 4-те вид. – К. : Наук. думка, 2003. – 731 с.

⁴ Федоренко, В. Л. Інститут національної безпеки України, як складова системи національного конституційного права [Текст] / В. Л. Федоренко // Національна безпека України: стан, кризові явища та шляхи їх подолання / Нац. акад. упр., Центр перспект. соц. дослідж. ; редкол.: С. А. Єрохін (голова) та ін. – К. : Нац. акад. упр., 2005. – С. 222–226.

⁵ Петрів, І. Конституційно-правове поняття національної безпеки [Текст] / І. Петрів // Право України. – 2005. – № 5. – С. 105–107.

⁶ Мамонов, В. В. Конституционные основы национальной безопасности России [Текст] / В. В. Мамонов ; науч. ред. В. Т. Кабышев. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2002. – 212 с.

⁷ Шуберт, Т. Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование [Текст] / Т. Э. Шуберт. – М. : Право и закон, 2001. – 176 с.

компетенцію державних інституцій у цій сфері відносин. У Стратегії забезпечення національної безпеки України від 12 лютого 2007 р. закріплено, що ефективна реалізація стратегічних пріоритетів, основних принципів і завдань державної політики національної безпеки потребує вдосконалення правових та організаційних механізмів управління національною безпекою. При цьому пріоритетним напрямом розвитку системи управління національною безпекою визначено вдосконалення законодавства у цій сфері. Тому сьогодні актуалізується питання конституційно-правового регулювання національної безпеки з урахуванням нових чинників, у тому числі пов'язаних із адаптацією до законодавства ЄС.

Право — необхідний засіб забезпечення безпеки, поза правом неможливо реалізувати економічний та духовний потенціал суспільства, тільки з допомогою права держава має можливість контролювати і забезпечувати безпеку¹. Воно об'єднує різні сторони безпеки, регламентує і впорядковує її, і, з одного боку, є регулятором відносин у сфері безпеки, а з другого — дає можливість здійснювати ефективний контроль за суб'єктами забезпечення безпеки, обмежувати процес забезпечення безпеки правовими рамками². Право — цементуючий фактор, який дозволяє закріпити систему забезпечення національної безпеки та надати їй стрункості, чіткості та функціональної рухливості. Водночас право повинно забезпечувати «об'єктивно детермінований масштаб свободи», гарантуючи збереження творчих можливостей людини³, що є дуже важливим для недопущення надмірного втручання держави у життя людини. Усі ці проблеми є особливо нагальними і потребують їх дослідження саме в конституційно-правовому аспекті, оскільки без опори на науку конституційного права неможлива правильна і компетентна оцінка різних сторін суспільного і державного життя та практичної політики будь-якої держави⁴.

¹ Див.: Тер-Акопов, А. А. Юридическая безопасность человека в России. Угрозы и вызовы в сфере юриспруденции (по материалам научно-практической конференции) [Текст] / А. А. Тер-Акопов // Государство и право. — 2002. — № 4. — С. 80.

² Див.: Ліпкан, В. А. Безпекознавство [Текст] : навч. посіб. / В. А. Ліпкан. — К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2003. — С. 21–22.

³ Див.: Речицкий, В. В. Конституционализм. Украинский опыт [Текст] / В. В. Речицкий. — Харьков : Фолио, 1998. — С. 61.

⁴ Див.: Автономов, А. С. Методологические исследования системы категорий конституционного права [Текст] / А. С. Автономов // Теоретические проблемы российского конституционализма / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Ин-т государства и права РАН, 2000. — С. 13.

Правова основа національної безпеки України має такі складові: Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України», закони України, Конституція АРК, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та відомств, а також видані на виконання законів інші нормативно-правові акти, які покликані врегулювати суспільні відносини у сфері національної безпеки. Особливе значення мають міжнародні договори та угоди, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Концептуальне підґрунтя національної стратегії в питаннях національної безпеки України було закладено в Декларації про державний суверенітет України, окремі розділи якої присвячено зовнішній і внутрішній безпеці, а також міжнародним відносинам. Декларацію про державний суверенітет України¹ та Акт проголошення незалежності України² можна вважати максимально успішними кроками на шляху забезпечення національних інтересів та національної безпеки, оскільки вони стали вирішальними у реалізації основного завдання будь-якої нації — створення та утвердження власної держави.

З утворенням самостійної Української держави розпочалася активна розробка цілої низки державних концепцій, у тому числі й Концепції (основи державної політики) національної безпеки, прийнятої 16 січня 1997 р.³ постановою Верховної Ради України. Схвалення концепції було початковим етапом створення і подальшої розбудови системи забезпечення національної безпеки. Концепція визначала лише основні стратегічні настанови. У цьому документі вперше у законодавчій практиці України було встановлено визначення таких понять, як «національна безпека» та «національні інтереси», а також окреслено головні сфери, завдання, напрями їх захисту. Цей документ швидко втратив свою актуальність через динамічність процесів у сфері національної безпеки. Тому критерієм наступного нормативно-правового акта подібного

¹ Декларація про державний суверенітет України [Текст] // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

² Акт проголошення незалежності України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

³ Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки [Текст] : постанова Верхов. Ради від 16 січ. 1997 р. № 3/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.

роду є необхідність врахування нових тенденцій у досліджуваній сфері, які б сприяли підтримці стабільності в державі.

Прийняття Конституції 28 червня 1996 р.¹ відіграло важливу роль у створенні конституційних засад забезпечення національної безпеки всередині країни та інтеграції її до міжнародної системи безпеки, а також сприяло становленню України як повноправного суб'єкта світового співтовариства. Адже формування повноцінного режиму національної безпеки передбачає вибір пріоритетів і аналіз факторів національної безпеки на рівні особливої стратегії, початок якої закладається у першу чергу в Основному Законі.

Якщо вітчизняну Конституцію порівняти із Основними Законами деяких європейських країн, то можна зробити висновок, що вона достатньо уваги приділяє категорії «національна безпека», а аналіз зарубіжних нормативних актів такого рівня свідчить про фрагментарне посилення на національну безпеку. Здебільшого у них йдеться про випадки обмеження прав людини з метою забезпечення національної безпеки (ч. 1 ст. 35, ч. 2 ст. 37 Конституції Болгарії)². У їх текстах також закріплюються повноваження органів державної влади у сфері національної безпеки (ст. 105 Конституції Болгарії містить положення, що Рада міністрів Болгарії забезпечує громадський порядок та національну безпеку і здійснює загальне керівництво державною адміністрацією та Збройними силами³, ст. 135 Конституції Польщі свідчить, що консультативним органом Президента Республіки у сфері внутрішньої та зовнішньої безпеки держави є Рада національної безпеки)⁴. У Конституції Італії є тільки одне посилення на національну безпеку. Відповідно до ст. 126 Обласна рада може бути розпущена також із міркувань національної безпеки, що свідчить про те, що Італія лише одна держава світу, яка закріплює конституційно-правову відповідальність у сфері національної безпеки⁵. А згідно із ст. 48 Конституції Греції у випадку прямої загрози національній безпеці Парламент своїм рішенням, яке приймається за пропозицією Уряду, вводить

¹ Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Конституції нових держав Європи та Азії [Текст] / упоряд. С. Головатий. – К. : Право, 1996. – С. 127.

³ Там само. – С. 143.

⁴ Там само. – С. 242.

⁵ Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА·М, 1999. – С. 444.

у дію на частині чи на всій території країни закон про надзвичайний стан¹.

У деяких конституціях категорія «безпека» вживається у значенні «національна безпека». Так, ст. 79 Конституції Австрійської Республіки спеціально присвячена органам, які покликані забезпечувати безпеку країни², а ст. 87 Конституції ФРН передбачає можливість запровадження спеціальним законом відомств із збирання матеріалів для цілей охорони Конституції і для захисту території Федерації від спроб шляхом застосування сили чи спрямованих на таке застосування підготовчих дій поставити під загрозу зовнішні інтереси ФРН³. Це дає нам можливість констатувати певну динамічність проблем національної безпеки, її теоретичний розвиток та досягнення нею критичних меж, що потребує закріплення найбільш важливих питань національної безпеки на конституційному рівні.

У Конституції України категорія «національна безпека» згадується у дев'яти статтях (ч. 2 ст. 32; ч. 3 ст. 34; ч. 1 ст. 36; ч. 2 ст. 39; ч. 2 ст. 44; п. 17 ч. 1 ст. 92; пп. 1, 17 ч. 1 ст. 106; ст. 107; п. 7 ч. 1 ст. 116). У цілому в ній визначено окремі складові національної безпеки; встановлено базові параметри діяльності уповноважених органів державної влади у сфері національної безпеки; закладено правовий фундамент врахування можливих викликів і загроз та ймовірної активної реакції на них; визначено межі втручання держави в життя людини; закріплено вихідні начала для поточного законодавства щодо забезпечення національної безпеки.

Сфера конституційного впливу відрізняється загальним характером, не притаманним жодному іншому нормативному акту в державі. Визначальне значення для діяльності у сфері національної безпеки мають положення, в яких викладені основні засади конституційного ладу. Вони відіграють роль основних принципів, які визначають подальший зміст правового впливу на різні сфери суспільних відносин, передбачають участь усіх галузей права в їх реалізації, стосуються усіх суб'єктів права. З огляду на зазначене завдання із забезпечення національної безпеки базується на суворому підкоренні базовим конституційним принципам.

¹ Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 263.

² Там само. – С. 53.

³ Там само. – С. 209.

У першому розділі Основного Закону «Загальні засади» знайшли відтворення деякі аспекти складових національної безпеки, зокрема: екологічної (ст. 16), державної (частини 1, 3 ст. 17), інформаційної (ч. 1 ст. 17), економічної безпеки (ч. 1 ст. 17) та воєнної безпеки (частини 2, 3, 4, 5, 6, 7 ст. 17). Положення ст. 18 закріплюють спрямованість зовнішньополітичної діяльності України на забезпечення її національних інтересів і безпеки. Істотне значення для забезпечення національної безпеки має ст. 3 Конституції, яка визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. У ній проголошується новий підхід до розуміння взаємовідносин держави і особи, який полягає у тому, що на перший план висувається людина, а не держава.

Значну роль у забезпеченні національної безпеки відіграє також розділ другий «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», у якому деталізуються положення ст. 3 Конституції. А у статтях 32, 34, 36, 39, 44 передбачено обмеження прав громадян в інтересах забезпечення національної безпеки. Крім того, в Основному Законі визначаються органи державної влади, до компетенції яких входять забезпечення національної безпеки, порядок їх формування, діяльності та форми реалізації повноважень у цій сфері.

Високий ступінь узагальненості конституційних норм може ускладнити їх реалізацію, у зв'язку з чим потрібна їх деталізація у поточному законодавстві. Поточне законодавство є порівняно з Конституцією більш динамічним і може швидко вдосконалюватися з метою найбільш повного забезпечення національної безпеки. Конкретизація конституційних норм у поточному законодавстві створює передумови для перетворення юридичної конституції на фактичну.

Конституційно-правове забезпечення національної безпеки нерозривно пов'язане із підвищенням ролі закону. Особлива роль закону обумовлена тим, що при його створенні можливе найбільш повне та точне урахування й закріплення усвідомлених суспільством потреб, які є морально виправданими. Тільки верховенство Конституції та Закону в системі нормативно-правових актів держави забезпечує високу якість та внутрішню узгодженість правової системи. Адже її реформування — це насамперед відновлення та розвиток законодавства і забезпечення вищого авторитету закону в суспільстві і державі. Найважливішим критерієм існування

того чи іншого закону є його корисність, здатність врегулювати суспільні відносини у тих або інших сферах суспільного життя. Наповнення реальним змістом принципу верховенства закону є однією з необхідних передумов успішної адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу¹.

Одним із перших законодавчих документів, який був покликаний врегулювати окремі питання національної безпеки, став Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р.², що визначав статус Ради національної безпеки і оборони України. 19 червня 2003 р. було прийнято Закон «Про основи національної безпеки України»³, положення якого на сьогодні є правовою базою діяльності у сфері національної безпеки. Цей закон уперше передбачає необхідність системного підходу до розгляду проблем національної безпеки. Така системність полягає у підході до закріплення основних об'єктів, якими є «людина і громадянин, суспільство, держава», у розкритті її внутрішніх та зовнішніх аспектів, а також певному відображенні складових національної безпеки.

Разом з тим суспільні відносини у сфері національної безпеки врегульовані значним масивом інших законів. Так, у чинному законодавстві є закони, спрямовані проти конкретних загроз у сфері національної безпеки («Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р., «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. та ін.), які визначають правовий статус окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки («Про Збройні Сили України» від 5 жовтня 2000 р., «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. та ін.), передбачають діяльність у сфері національної безпеки у критичних ситуаціях («Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р., «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. та ін.), здійснюють регулювання питань національної безпеки у повсякденному житті («Про державний кордон» від 4 листопада 1991 р., «Про демократичний цивільний

¹ Сюр, Н. В. *Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження* [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Сюр. – К., 2006. – С. 12.

² Про Раду національної безпеки і оборони України [Текст] : Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

³ Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. та ін.).

Узагальнюючи, можна зазначити, що юридичні норми, які утворюють конституційно-правову основу національної безпеки, покликані регламентувати організацію механізму забезпечення національної безпеки, тобто його основні завдання, принципи організації, внутрішню структуру, сили і засоби; основні напрями (функції) забезпечення національної безпеки держави у різних сферах життя суспільства — політичній, економічній, соціальній, інформаційній і т. д.; параметри діяльності системи забезпечення національної безпеки: права та обов'язки державних органів на здійснення правотворчої, правозастосовної та контрольної-наглядової діяльності, порядок використання ними наявних сил, форм та методів; порядок застосування спеціальних заходів; порядок взаємовідносин між державними та недержавними організаціями, які здійснюють забезпечення національної безпеки.

Таку модель законодавчого регулювання відносин по забезпеченню національної безпеки вважаємо позитивною. Водночас доводиться констатувати, що на сьогодні в Україні відсутня чітко розроблена система законодавчого забезпечення національної безпеки. Одними із суттєвих проблем у цьому напрямі є: відсутність чітких механізмів втілення законодавчих приписів, наукового підходу до диференціації законодавства за пріоритетними складовими національної безпеки, наявність прогалин у регулюванні відповідних суспільних відносин у цій сфері, невідповідність основних напрямів діяльності держави у сфері національної безпеки структурі органів державної, зокрема виконавчої, влади; проблема розмежування функцій і повноважень у сфері національної безпеки між гілками та органами державної влади та ін. Чимало нормативно-правових актів містять неуніфікований, подекуди суперечливий понятійний апарат. Це вимагає оптимізації діяльності всіх гілок влади над створенням цілісної системи законодавства України, оскільки нинішній стан законотворення у сфері національної безпеки ускладнює процес адаптації до законодавства ЄС. Надзвичайно важливим аспектом процесу адаптації є виконання законодавства. Ця частина процесу адаптації є навіть більш важливою, ніж просто інкорпорація законодавства ЄС у вітчизняну правову систему, та включає створення організаційних, технічних і фінан-

сових умов для застосування відповідного законодавства¹. До того ж у Євросоюзі першочергова увага приділяється саме якості правових актів. Відомо, що Рада ЄС прийняла спеціальне рішення з приводу правил їх підготовки, за якими правовий акт повинен бути, зокрема, чітким, недвозначним, без надмірного застосування скорочень, не містити незрозумілих посилань на інші тексти, ускладнень, що роблять акт складним для сприйняття.

Однією із найбільш складних проблем конституційно-правового регулювання національної безпеки України є відсутність узгоджених поглядів як у теоретиків, так і у практиків на понятійно-категоріальний апарат національної безпеки. Нагальною у цьому контексті, наприклад, є проблема визначення загроз національній безпеці, закріплення їх адекватної оцінки, критеріїв та засобів подолання. Так, у ст. 7 Закону «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. закріплено, що загрозою у внутрішньополітичній сфері для національної безпеки є: порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, у тому числі при проведенні виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконанням законів України. Та незважаючи на це положення, практика вітчизняного державотворення свідчить, що з часу набрання чинності Законом інтенсивність зазначених загроз значно збільшилась, а державна політика у сфері національної безпеки в аспекті їх нейтралізації не дає бажаних результатів.

При здійсненні аналізу ст. 17 Конституції України також виникає ряд проблем, які негативно відбиваються на практичній діяльності у сфері забезпечення національної безпеки і не сприяють адекватному розумінню цієї важливої категорії конституційного права. У цій конституційній нормі йдеться про забезпечення економічної, інформаційної, державної безпеки та про окремі аспекти воєнної безпеки. Зокрема, ч. 3 ст. 17 практично ототожнює поняття національної безпеки з державною безпекою. Однак базовою категорією є категорія «національна безпека», щодо якої в інших нормах Конституції (п. 17 ст. 92, пп. 1, 17 ч. 1 ст. 106, п. 7 ч. 1 ст. 116) є певна деталізація. Тому вихідні положення національної

¹ Гаряча, Ю. Механізм адаптації законодавства Польщі до *acquis communautaire* в рамках Угоди про асоціацію між Польщею та ЄС: досвід для України [Електронний ресурс] / Ю. Гаряча. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/25.htm>. – Заголовок з екрана.

безпеки було б доречно детальніше закріпити в положеннях засад конституційного ладу. Водночас спроби конституційного реформування в даній сфері слід робити поступово, помірковано, щоб не створювати нових труднощів у конституційному регулюванні суспільних відносин.

Ще одним наочним прикладом неузгодженості положень Основного Закону у сфері національної безпеки є ст. 107 Конституції України, яка закріплює, що Рада національної безпеки і оборони (далі — РНБО) як орган при Президентові координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, та п. 9 ст. 116 Конституції, відповідно до якого Кабінет Міністрів спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Як правило, у законах, які врегульовують питання у сфері національної безпеки, ці повноваження дублюються. Свого часу це спричиняло «перетягування» повноважень і послаблення відповідальності за результати відповідної діяльності. Проблема загострилася саме внесенням змін до Конституції у 2004 р., реалізація яких на практиці загрожувала деформацією виконавчої вертикалі, наявністю конкуренції Президента та Прем'єр-міністра, і не вирішилася з прийняттям Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р.¹, у якому деякі повноваження Президента України у сфері національної безпеки неодноразово змінювалися і ставали предметом політичних торгів між представниками влади.

Через такий стан законодавства у вітчизняній політико-правовій практиці маємо випадки протистояння у сфері національної безпеки. Наприклад, під час перебування вдруге на посаді Прем'єр-міністра В. Ф. Януковича, як реакцію на посилення позицій Президента В. А. Ющенка у досліджуваній сфері, уперше в українському Уряді було запроваджено посаду Віце-прем'єр-міністра з питань національної безпеки і оборони, що додатково продублювало окремі напрями функціонування органів державної влади у сфері національної безпеки. З метою уникнення спірних питань (скільки у державі координуючих органів у цій сфері? що має координувати кожний із них?) засади і відносини між РНБО, Кабінетом Міністрів та органами виконавчої влади мають бути врегульовані належним чином, оскільки в умовах розбалансування державного механізму вони загострюють протистояння між гілками влади.

¹ Про Кабінет Міністрів України [Текст] : Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.

Наявність зазначених суперечностей спричиняла намагання корегувати статус РНБО також і з допомогою поточного законодавства. Так, 8 лютого 2005 р. був прийнятий Указ Президента В. А. Ющенка «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України»¹, який викликав неоднозначну реакцію як серед науковців, так і серед широкого кола фахівців у галузі права. У статті 3 цього Указу вимагалось «надати Секретареві РНБО України здійснювати... такі повноваження». Утім таке формулювання не відповідає ст. 19 Конституції України, яка зобов'язує органи державної влади та посадових осіб діяти виключно у рамках визначених повноважень і тільки тими методами, які передбачені Конституцією та законами України. Таким чином, Президент ніби делегував свої функції, а ст. 106 Конституції забороняє це робити. У статті 107 Конституції говориться, що компетенція та функції РНБО визначаються законом, проте вони були врегульовані Указом. Сумнівним у цьому аспекті виглядало право Секретаря подавати пропозиції стосовно кандидатур на посади суддів, що давало йому можливість впливати на прийняття кадрових рішень. Але від змін повноважень Секретаря змінюються і функції й компетенція РНБО — причому змінюється не законом, як цього вимагає Конституція, а Указом. Таким чином, Президент В. А. Ющенко вийшов за рамки своєї компетенції, незважаючи на вимоги статей 19, 106 і 107 Конституції. Він не мав права за допомогою указів регулювати питання, які визначаються законом, і передавати частину своїх функцій і повноважень іншій особі. Так, право ведення засідання у разі відсутності Президента було передано Секретарю, а не главі Кабміну, на якого згідно із ст. 5 Закону «Про Раду національної безпеки і оборони» від 5 березня 1998 р. у певних випадках покладені ці обов'язки. Не дивно, що Указ було скасовано 22 вересня 2005 р. У цьому випадку доречним було б, щоб президентські ініціативи, які стосуються РНБО, були оформлені у вигляді поправок до закону, а юридичні формулювання не передбачали правової двозначності.

11 січня 2007 р. склалася протилежна ситуація, коли у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 2882 про

¹ Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України [Текст] : Указ Президента від 8 лют. 2005 р. № 208 // Уряд. кур'єр. – 2005. – № 33. – С. 5.

внесення змін до Закону «Про Раду національної безпеки і оборони України»¹, яким пропонувалося скасувати посаду секретаря РНБО і його заступників, а повноваження апарату РНБО покласти на Секретаріат Президента. Таку тенденцію не можна оцінити як позитивну, оскільки вона свідчила про боротьбу за повноваження, а не бажання в подальшому вдосконалити діяльність державних органів у сфері національної безпеки.

З обранням на посаду Президента України В. Ф. Януковича спостерігається єдність виконавчої влади. Проте розвиток політичних подій не завжди є прогнозованим, тому зазначені протиріччя потребують внесення змін до чинного законодавства.

Відповідно до ч. 2 ст. 17 Конституції оборона країни, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Однак забезпечення воєнної безпеки входить не тільки до їх компетенції, а й здійснюється за допомогою інших військових формувань, об'єднаних категорією «Воєнна організація держави». Ця категорія була введена ще концепцією національної безпеки у 1997 р. і згодом закріплена у Законі «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 р. Однак на сьогодні спостерігаються певні суперечності щодо її статусу, законодавчого визначення, підпорядкування, переліку органів, що до неї входять, способів застосування й планування діяльності.

Закон «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. у ст. 1 дає визначення, що Воєнна організація держави — це сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. А у Законі «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами» від 19 червня 2003 р. у ст. 1 закріплено, що Воєнна організація держави — це охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства

¹ Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [Електронний ресурс] : проект Закону України від 11 січ. 2007 р. № 2882. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрана.

і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Отже, у двох законах, прийнятих в один день — 19 червня 2003 р., є неузгодженість, оскільки у першому випадку діяльність воєнної організації спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз, а у другому — на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Крім того, у першому випадку воєнна організація — це просто сукупність органів державної влади, а у другому — це охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади. Отже, на сучасному етапі залишилось актуальним вдосконалення Воєнної організації держави взагалі (перш за все в організаційно-правовому аспекті), тобто розробка загальної концепції і програми військового будівництва у розумінні воєнної реформи (а не лише Збройних Сил), з урахуванням економічних, політичних, воєнних та інших чинників. Необхідно забезпечити подальше законодавче оформлення таких принципових питань Воєнної організації держави, як її підпорядкування, питання відповідальності за планування та способи застосування¹. І тільки тоді оперувати цим терміном у поточному законодавстві.

Попри всі позитивні моменти Закону «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., його аналіз свідчить про те, що він містить недоліки. Серед найбільш значущих є такі: у Законі закладено невідповідність між визначенням загроз національній безпеці та реальними напрямками щодо їх подолання; Закон, хоча і містить статтю, у якій даються визначення основних термінів, містить термінологію без надання їй відповідного тлумачення; йому притаманна внутрішня неузгодженість окремих положень (наприклад, ч. 2 ст. 5 суперечить ст. 7, а остання не відповідає ст. 8; повноваження Воєнної організації держави, зазначені у ст. 9, не відповідають її визначенню у ст. 1); у ньому відсутній належний перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки (зокрема, серед останніх відсутній Конституційний Суд України, який покликаний вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки

¹ Нижник, Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. — Ірпінь, 2000. — С. 244.

Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України з відповідних питань; немає серед них і органів внутрішніх справ, які виконують важливі функції із захисту внутрішньої безпеки держави, а у ст. 9 розкриваються повноваження Воєнної організації держави та правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення національної безпеки, однак їх немає у переліку ст. 4 серед її суб'єктів); обмежено визначено повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки і не вирішено питання щодо їх взаємодії; відповідно до ст. 11 контроль за здійсненням заходів щодо забезпечення національної безпеки покладений на чотирьох суб'єктів без належного розмежування за відповідними напрямками, що є неприпустимим і знижує ефективність його виконання, тощо.

Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. цей Закон є основою для розробки Стратегії національної безпеки і Воєнної доктрини. Тобто Закон є джерелом, на підставі якого має розроблятися Стратегія, яка повинна бути першоосновою для Воєнної доктрини. Проте Воєнна доктрина затверджена Указом Президента від 15 червня 2004 р.¹, і лише 12 лютого 2007 р. Указом Президента прийнято Стратегію національної безпеки України², що свідчить про відсутність певної ієрархії і послідовності у прийнятті нормативно-правових актів у сфері національної безпеки. До того ж у наукових колах немає єдиного підходу щодо визначення місця, яке повинна зайняти Стратегія національної безпеки серед нормативних документів, який вона має характер, хто її повинен затверджувати та на кого поширюються її положення.

На особливу увагу заслуговує положення ст. 8 Закону «Про основи національної безпеки України» із змінами від 1 липня 2010 р., яке стосується основних напрямів державної політики у зовнішньополітичній сфері: «забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства у Європейському Союзі при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Росій-

¹ Про Воєнну доктрину [Текст] : Указ Президента від 15 лип. 2004 р. № 800/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 30, ч. 1. – Ст. 2005.

² Про Стратегію національної безпеки України [Текст] : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.

ською Федерацією, іншими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу». Така позиція надає характер умовності прийнятому напрямку державної політики. Причому умовою членства у міжнародних організаціях є збереження стратегічного партнерства з іншими державами, а не відстоювання національних інтересів, що дозволяє отримати, наприклад, додаткові аргументи при гальмуванні процесу європейської інтеграції (чи участі в інших регіональних системах безпеки), а також вносить неоднозначність щодо партнерства з Російською Федерацією за умов загострення протиріч між ЄС та Росією.

Положення стратегічного плану щодо участі України в міжнародних системах безпеки мають бути більш чіткими та обґрунтованими. У противному разі їх не слід закріплювати на рівні закону.

1 липня 2010 р. прийнято Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України»¹, в якому закріплюється позаблоковість України та вилучення із Закону «Про основи національної безпеки України» положення про перспективу членства в НАТО. Факт прийняття такого нормативно-правового акта, безумовно, є позитивним з позиції актуальності узгоджених підходів до засад внутрішньої та зовнішньої політики держави. Однак його розробка та імплементація відбувалися в надто швидкому та закритому режимі, без врахування позицій профільних парламентських комітетів, консультацій з громадськістю та без обговорення в експертних колах. Крім того, п. 2 ст. 12 цього Закону, який закріплює певне верховенство або пріоритет його у системі українського законодавства, є некоректним, оскільки єдиним нормативно-правовим актом універсального та всеохоплюючого характеру є Конституція України.

Суперечлива правова система не може ефективно «працювати», вона деформує, дискредитує ідеї права та законності як найважливіші інструменти забезпечення стійкого суспільного розвитку, захисту прав і свобод людини і суспільства в цілому².

¹ Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрана.

² Див.: Лукашева, Е. А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека [Текст] / Е. А. Лукашева // Государство и право. – 2005. – № 5. – С. 64.

Нинішній стан вимагає удосконалення конституційної бази національної безпеки, прийняття нових нормативно-правових документів та внесення змін у діючі, оскільки національна безпека стосується різних сфер суспільних відносин, не може розглядатися в межах одного закону. При цьому ключовими при формуванні законодавства у цій сфері повинні залишатися його узгодженість, урахування системних підходів, надбань теоретичної думки.

У літературі зазначається, що пріоритетними законодавчими актами у сфері національної безпеки, які необхідно прийняти, є закони: «Про недержавну систему безпеки» та «Систему забезпечення національної безпеки». Деякі державознавці пропонують прийняти кодекс національної безпеки, який би системно регулював усю систему забезпечення національної безпеки¹. Слушною є ідея прийняття державної програми розвитку законодавства у сфері національної безпеки, яка б визначала етапи здійснення законотворчої роботи, перелік нормативно-правових актів із проблем забезпечення національної безпеки, а також послідовність їх прийняття².

Необхідно прийняти закон не про основи національної безпеки, а про національну безпеку, у якому передбачити, крім традиційних питань національної безпеки, положення про складові національної безпеки, уточнити перелік її суб'єктів, більш детально врегулювати їх повноваження, питання взаємодії, а також більш чітко визначити напрями геостратегічного розвитку. Це може стати певним «фільтром» при розробці та прийнятті всієї сукупності нормативно-правових актів у сфері національної безпеки. Мобільність методів забезпечення повинна бути детермінована продуманим співвідношенням стратегії і тактики забезпечення національної безпеки.

Узагальнюючи, можна зазначити, що в Україні створена конституційно-правова основа забезпечення національної безпеки, яка включає сукупність основоположних нормативно-правових актів, що містять юридичні принципи та норми, спрямовані на правове регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення національної безпеки країни. Разом з цим конституційно-правове

¹ Див.: Ліпкан, В. А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення [Текст] / В. А. Ліпкан. – К. : Текст, 2003. – С. 26.

² Див.: Левицька, М. Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. Б. Левицька. – К., 2002. – С. 125.

регулювання відносин у цій сфері ще далеке від досконалості, що пов'язано із формуванням нової структури економічних, політичних, соціальних та духовних реалій як усередині країни, так і на міжнародній арені. Сучасний стан правової основи забезпечення національної безпеки можна визначити як стан системи, яка перебуває на етапі формування, а тому безумовно має риси перехідного періоду.

Необхідно звертати увагу не лише на рівень відповідності українського законодавства законодавству ЄС за формою і змістом, а також на органічну відповідність українського законодавчого масиву європейським нормам і стандартам, що має відбитися у правозастосовній практиці, — розвитку сучасних методів тлумачення нормативно-правових актів, застосуванні принципів права ЄС в українських судах, зміцненні незалежної української судової системи, а також у забезпеченні ефективності застосування адаптованого законодавства.

Підсумовуючи наведене, можна зробити такі висновки.

1. XXI століття характеризується посиленням глобальних загроз. Це призвело до того, що на сучасному етапі розвитку суспільства і держави глобальні загрози детермінують загрози національній безпеці України та переводять зусилля по забезпеченню національної безпеки України у розряд одного з головних пріоритетів на найближчу перспективу. Крім того, попри основні критерії відповідності функціонування держави європейським стандартам виражена політика національної безпеки набуває ваги попередньої умови розвитку успішних взаємовідносин між ЄС і державами, що інтегруються.

2. Аналіз Закону «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. свідчить, що основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері є проведення активної міжнародної політики України з метою створення сприятливих зовнішньополітичних умов для прогресивного економічного і соціального розвитку України, запобігання втручанням у внутрішні справи України і відвернення посягань на її державний суверенітет і територіальну цілісність з боку інших держав та ін. У цьому напрямі важливим є дотримання такого принципу забезпечення національної безпеки, як використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки.

3. На сучасному етапі становлення державності реальна та ефективна політика у сфері забезпечення національної безпеки має будуватися на основі чіткого врахування суттєвих факторів, які на неї впливають, знання їх основних характеристик, пріоритетів та граничних значень. Кожний із цих факторів впливає на стан національної безпеки по-своєму, що потребує їх системного та комплексного врахування у процесі вітчизняного державотворення.

4. Геополітичне становище України детермінує вплив на її зовнішню і внутрішню політику багатьох міжнародних і регіональних організацій, а також впливових світових держав. До того ж відсутність спільних поглядів у населення і консолідованої точки зору всередині політичної еліти на національні інтереси та пріоритети, неефективність деяких державних інститутів, низький рівень довіри до влади робить державу більш вразливою з позиції забезпечення національної безпеки. Тому тільки послідовна внутрішня політика, спрямована на успішні соціально-економічні, ринкові перетворення, метою яких має стати досягнення європейських стандартів життя, сприятиме усуненню цих негативних тенденцій.

5. Україні слід більше зосередитися на сфері безпеки і оборони у процесі європейської інтеграції. Інтеграційні і координаційні заходи в цьому вимірі мають бути зафіксовані в майбутній угоді про асоціацію. Це перспективний напрям для України, який слід розглядати виключно через призму національних інтересів. Надзвичайно важливими при цьому є постійна увага й аналіз процесів, що відбуваються в Європі, перегляд з огляду на них української позиції, особливо у зв'язку з приєднанням до ЄС нових держав, зміною зовнішньополітичного курсу України у напрямі стратегічного партнерства з Росією та розширення сумісництва і узгодження Європейської політики безпеки і оборони з політикою НАТО.

6. Важливим напрямом підвищення ефективності конституційно-правового регулювання є необхідність: удосконалення конституційної бази забезпечення національної безпеки; приведення чинного законодавства в галузі забезпечення національної безпеки у відповідність до Конституції України, міжнародно-правових зобов'язань, потреб забезпечення національної безпеки країни у конкретних сферах життєдіяльності та прийняття нового законодавства у цій галузі; забезпечення системності правової регламен-

тації у цій сфері на базі розробки концепції розвитку відповідного законодавства на найближчий період та на певну перспективу на основі врахування багатоплановості сфер забезпечення національної безпеки та існуючих (і потенційних) загроз для національних інтересів країни; використання закону як головної форми правової регламентації суспільних відносин у сфері забезпечення національної безпеки; використання зарубіжного досвіду правової регламентації у даній галузі з урахуванням особливостей та традицій української правової школи та необхідності зближення українського та європейського законодавства щодо забезпечення національної безпеки у ряді її сфер. Урахування цих пропозицій в аспекті вдосконалення конституційно-правового забезпечення національної безпеки дозволить усунути наявні в українському законодавстві прогалини та створити більш чіткий механізм з виявлення, усунення й нейтралізації загроз безпеці людини і громадянина, суспільству та державі й сприятиме інтеграції України до ЄС у безпековій сфері.

Висновки

Проведене дослідження дає підстави для таких основних висновків.

Важливою умовою європейської інтеграції України є стабільне та ефективне функціонування державного механізму. У більшості європейських держав, які є парламентськими республіками, саме президент, обраний парламентом, призначає главу уряду та його членів. В Україні ж Президент держави, обраний всенародно, відіграє у процесі призначення уряду суто технічну роль. Тому виникає певний алогічний перекис, що одночасно створює нездоланне протиріччя: глава держави, як і раніше, обирається всенародно, але впливати на формування уряду практично не має реальних можливостей. Це штучно звужує його статус, принижує роль Президента України у державному механізмі та істотно дистанціює його від значного сегмента влади, що завжди буде джерелом політичної напруженості, заважатиме досягненню компромісів та перешкоджатиме стабільному функціонуванню всього державного механізму.

Із внесенням змін до Конституції України 8 грудня 2004 р. зазнали істотної трансформації конституційні засади взаємовідносин органів державної влади між собою. Ще й до того не зовсім оптимальна та недостатньо узгоджена система стримувань та противаг була суттєво розбалансована. На функціонуванні державного механізму негативно позначився передусім невдалий та логічно незавершений перерозподіл повноважень між парламентом, главою держави та урядом. Конституційна реформа не лише не усунула окремі протиріччя та непорозуміння у взаємовідносинах між органами державної влади, а й істотно поглибила їх, створила низку суттєвих перешкод на шляху взаємодії державних інституцій. Один

із головних недоліків конституційної реформи полягає у формуванні безвідповідальної та бездіяльної державної влади, а також у неможливості одних державних органів спонукати інших до належного виконання покладених на них функцій.

Головна вада запровадженої конституційною реформою моделі здійснення влади полягає в тому, що вона не відповідає реальному стану розвитку української політичної системи, неадекватно враховує сучасний рівень становлення багатопартійності в Україні. Спроба зробити головний акцент на відповідальності парламенту за стан справ у державі від самого початку була приречена, оскільки в Україні все ще відсутні справжні політичні партії, а відсутність справжніх політичних партій унеможливило ефективне функціонування парламентської чи навіть парламентсько-президентської республіки. Отже, є всі підстави стверджувати, що будь-яке удосконалення існуючої конституційної моделі владних відносин у межах парламентсько-президентської республіки (навіть за умови чіткого, юридично точного та повного розмежування функцій, повноважень і сфер відання органів державної влади) є безперспективним. І саме так буде до того часу, поки не почне функціонувати система внутрішньопартійної демократії, сутністю якої є реальна виборність та періодична змінюваність керівних органів, а також — це головне — колективне ухвалення найважливіших рішень. Саме тому і Міністерство юстиції України як орган, що здійснює державну реєстрацію політичних партій, і Центральна виборча комісія, на яку покладено здійснення контролю за діяльністю політичних партій під час виборчого процесу, і парламентські комітети, і засоби масової інформації мають прискіпливіше та вимогливіше поставитися до постійного контролю за дотриманням демократичних засад у діяльності політичних партій.

Із метою усунення періодичних спроб політизації ситуації навколо коаліції законодавчо слід встановити визначальну роль коаліції лише у формуванні уряду та визнати, що в подальшому з усіх питань, які розглядаються у парламенті, може формуватися ситуативна більшість, що в цілому відповідає європейській практиці. Це усуне протиріччя між конституційними нормами щодо обов'язкового входження депутата до певної фракції та правом парламентаря голосувати на власний розсуд з будь-якого питання, спонукатиме політичні сили і окремих депутатів до постійного пошуку компромісів та вміння йти на деякі обопільні поступки.

Ключове значення для ефективної діяльності органів державної влади України в умовах взаємопов'язаних процесів демократичної трансформації, євроінтеграції та глобалізації має верховенство права. Досвід аналізу вітчизняної і зарубіжної літератури дає підстави розрізнити верховенство права як правову ідею і верховенство права як юридичний принцип. У свою чергу, розуміння верховенства права як ідеї включає декілька рівнів: формальної законності, пріоритету прав людини і надання органам державної влади статусу суб'єктів права, реалізації вимог формальної справедливості у правопорядку. Співвідношення верховенства права як ідеї і як принципу полягає в розрізненні широкого змісту верховенства права (панування права) і більш вузького змісту (вищість права), що передбачає пріоритет права, як прав людини, перед законом і діями виконавчої влади. У Конституції України це виражається в певній напрузі між поняттям «правова держава» (ст. 1) і поняттям «принцип верховенства права» (ст. 8), розв'язання якої полягає в тлумаченні першого як вираження єдиного європейського поняття «верховенство права», а другого — як визнання переліку прав людини в Конституції похідним від поняття природних прав.

Значення принципу верховенства права для судової гілки влади полягає в тому, що він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості та захист прав людини. Цей принцип зобов'язує суд при вирішенні справи давати таке тлумачення закону чи іншому правовому акту, яке б утверджувало права людини. Особливе теоретичне і практичне значення питання ролі принципу верховенства права в діяльності органів виконавчої влади обумовлено тим, що саме тут, на стику інтересів держави і громадянина, здійснюється право і надаються управлінські послуги громадянам.

Процеси глобалізації та євроінтеграції, які знаходяться у відношенні як суперечності, так і взаємодоповнення, обумовлюють необхідність аналізу співвідношення універсальних та національно-особливих аспектів верховенства права. Універсальність верховенства права як єдиного феномену європейської культури виражається у вимозі захисту прав людини через обмеження свавілля влади, а в умовах глобалізації він стає універсальним принципом співіснування й співробітництва між народами і культурами, хоча ця ситуація вимагає міжкультурного діалогу з приводу можливостей і меж проникнення цього феномену до неєвропейських культур. Особливість реалізації верховенства права в Україні визначається

обґрунтуванням прав людини на підставі персоналістичної філософії, вимога якої — гарантування рівних можливостей для творчої самореалізації особистості, визначає тенденцію правової культури до визнання права на гідне існування.

Малодослідженими, але дуже важливими чинниками реалізації верховенства права і прискорення євроінтеграційних процесів є права свідомість і права культура. Як суб'єктивний чинник ефективного функціонування органів судової та виконавчої влади в процесі надання ними суддівських та управлінських послуг, вони обумовлюють здійснення державної влади на засадах права й справедливості. Іншим аспектом цієї проблеми є стан особистої правосвідомості і правової культури всіх суддів та посадових осіб органів виконавчої влади, що орієнтується на здійснення принципів верховенства права і виключає деформації.

Деформації правосвідомості є проявом недостатньо розвинутої правової культури. Перш за все вадою держслужбовців є патерналізм, який не вбачає у громадянах автономних особистостей, а лише гвинтиків та неповнолітніх, які потребують батьківської опіки. Результатом подолання деформацій професійної правосвідомості держслужбовців та засвоєння головних професійних вимог має бути формування культури їх правової діяльності. Усе це дає можливість забезпечення свободи і гуманізму як основних конституційних засад державного управління з урахуванням європейських цінностей і стандартів.

Реформаційний досвід Польщі та Угорщини показує сучасні тенденції організації публічної влади, що базується на децентралізації державного управління, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування. Відповідно можна визначити основні напрями вдосконалення системи територіальної організації влади України: 1) реформування адміністративно-територіального устрою з метою формування самодостатніх територіальних громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення та надання громадських послуг населенню; 2) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях (створення нових комітетів обласних та районних рад); 3) трансформація обласних державних адміністрацій із місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали: а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних регіонів за дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Консти-

туції і законів України; б) координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади; 4) чіткий розподіл повноважень і відповідальності між рівнями місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Такий підхід дасть можливість уникнути так званого «роздвоєння» місцевої влади та сприятиме формуванню ефективного механізму надання населенню повноцінних публічних послуг.

За умов становлення глобального інформаційного суспільства підвищення ефективності функціонування органів державної влади неможливе без впровадження інноваційних технологій, які оптимізують інформаційну взаємодію всіх галузей влади як між собою, так і з суспільством у цілому. Починаючи з 1998 р. до процесу створення електронного уряду залучилася й Україна. На сьогодні в Україні вже прийнято близько п'ятдесяти законодавчо-нормативних актів — законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів, правових актів міністерств і відомств, у яких тією чи іншою мірою розглядаються питання, пов'язані зі створенням і функціонуванням «електронного уряду». Основною метою цих законів, наказів та інших правових актів є створення в Україні «електронної держави» як єдиної корпорації, зусилля якої мають бути спрямовані на досягнення балансу інтересів держави, суспільства й бізнесу.

За результатами вивчення досвіду провідних країн світу з впровадження інформаційних технологій у сферу державного керування встановлено:

а) електронний уряд — це використання інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) для перетворення органів державного управління країни з метою зробити їх доступнішими для громадян, ефективнішими і більш підзвітними. При цьому основний принцип електронного уряду полягає в тому, що він має бути доступним кожному суб'єктові суспільства в будь-який момент часу та з будь-якого місця дислокації;

б) створення електронного уряду в країні дає змогу одержати державним органам швидкий доступ до достовірної інформації для прийняття рішень, а також забезпечує поліпшення взаємодії між урядовими установами, всіма галузями державної влади, підвищення ефективності обміну інформацією, інтегрування послуг і зниження витрат, а також економічно ефективний інструмент зв'язку з місцевими органами влади й некомерційних організацій;

в) впровадження електронного уряду припускає послідовне проходження п'яти основних етапів: інформаційний; пасивно-інтерактивний; двосторонньо-інтерактивний; трансакційний; проактивний;

г) розвитку «електронної держави» має передувати створення відкритого суспільства, відкритої економіки, що закономірно передбачає серйозні зміни в інформаційному обміні, створення умов доступу громадян і суспільства в цілому до інформації, що раніше для них була повністю або частково закритою. Ці процеси повинні відбитися і в законодавстві цієї країни;

д) гальмом для використання переваг електронного уряду в багатьох країнах світу є проблема так званої «цифрової нерівності». Це пов'язано з тим, що в сучасному світі до соціального розшарування людей додався новий вимір — нерівність населення у залученні до сучасних інформаційних технологій.

Сучасна практика місцевого самоврядування в розвинутих демократіях свідчить про певне зближення муніципальних систем; синтез елементів громадівської та державницької теорій, принцип незалежності місцевого самоврядування і тенденція до розширення його повноважень сьогодні все більше знаходять своє законодавче закріплення.

Положення Конституції України 1996 р., що визначають правовий статус місцевого самоврядування, розроблялися в умовах зіткнення двох методологій, заснованих відповідно на громадівській теорії самоврядування, що передбачає свободу місцевих колективів і недержавну природу їхньої управлінської діяльності, і на державницькій теорії, що виходить із відсутності якісних розбіжностей державного і муніципального управління. У підсумку конституційна модель місцевого самоврядування набула якості правового дуалізму. У будь-якому разі в державі повинна діяти єдина концепція місцевого самоврядування, закріплена в Конституції і законах України. Реальною виглядає концепція, яка б поєднала відповідно позитивні елементи громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування, де останнє розглядається як самостійний рівень публічної влади та форма самоорганізації громадян на місцевому рівні.

Чинна модель місцевого самоврядування в Україні є наближеною до класичної французької (романо-германської) моделі, але з перевагою владних повноважень на боці місцевих державних ад-

міністрацій. Водночас перспективним напрямом удосконалення цієї системи має стати підвищення ролі місцевих рад та істотне розширення управлінських повноважень органів місцевого самоврядування. У країнах «романської» Європи повноваження органів державної влади зводяться в основному до контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування, у той час як фінансово-бюджетні повноваження залишаються в руках самоврядування. Досвід цих країн щодо розширення повноважень місцевого самоврядування може бути корисним і для України.

Актуальним питанням залишається гармонізація стосунків між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Практика делегування є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади, особливо на первісному рівні адміністративно-територіального поділу держави. Передача певних державних повноважень місцевим органам дозволяє уникнути низки досить істотних проблем, вирішення яких сприяє, зокрема: можливості уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду місцевими справами; забезпеченню участі населення в здійсненні владних повноважень, політичному процесі; зближенню держави з громадянським суспільством; здійсненню раціоналізації й оптимізації муніципального управління в цілому тощо.

На підставі викладеної міжнародної та вітчизняної практики делегування можна виділити вимоги, що пред'являються до процедури передачі державних повноважень місцевим органам влади: передача проводиться відповідно до принципу субсидіарності; передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акта з можливим укладенням додаткових угод і (або) договорів; процедура супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних, інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади; передані повноваження при цьому зберігають державно-правову природу, органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень, так і використання переданих засобів і ресурсів, право давати вказівки («імперативні консультації») з приводу реалізації; встановлюється відповідальність перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих державних

повноважень місцевих органів влади в межах переданих фінансових, матеріальних, інших ресурсів.

Сьогодні доцільним є прийняття спеціального закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень», що дозволив би встановити єдині підходи у правовому регулюванні передачі державних повноважень, передбачав як власне порядок передачі даних повноважень, так і порядок передачі необхідних для їхнього здійснення ресурсів. Крім закону як правову основу делегування державних повноважень необхідно передбачити і договір (угоду), що укладається між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Істотними і необхідними умовами таких договорів необхідно визнати: мету передачі, терміни делегування, взаємні зобов'язання сторін, обсяг і конкретний перелік переданих органам місцевого самоврядування державних повноважень; обсяги і порядок надання органами державної влади органам місцевого самоврядування необхідних для їхнього здійснення ресурсів; форми контролю за реалізацією цих повноважень.

Розбудова України як держави на шляху розвитку демократичного суспільства ставить на перший план проблему забезпечення відкритості, прозорості діяльності органів державної влади. Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами.

Реалізація громадянами України законодавства в інформаційній сфері свідчить про те, що сьогодні існує багато труднощів і насамперед щодо доступу громадян до публічної інформації (якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування). Практика свідчить, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування інколи фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом, неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування»; існують значні труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не говорячи вже про проекти таких актів. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (зокрема, через мережу

Інтернет). У більшості демократичних держав уже прийняті закони про доступ до публічної інформації, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини — права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейського законодавства та необхідною умовою інтеграції у Європейське співтовариство.

Аналіз чинного законодавства та практика його застосування дозволяють зробити висновок про те, що реальність суспільних відносин щодо доступу до публічної інформації потребує прийняття спеціалізованого законодавчого акта. У ньому необхідно визначити не лише принципи доступу громадян України та інших суб'єктів до інформації органів державної влади та місцевого самоврядування, а й підстави, умови, способи отримання такої інформації, обов'язки «публічних суб'єктів» щодо оприлюднення конкретних видів інформації, підстави обмеження доступу до інформації тощо. А орієнтація Української держави на створення інформаційного суспільства та інтеграцію до ЄС вимагає від законодавця прийняття зазначеного акта у відповідності з міжнародно-правовими стандартами.

Інтеграція України до ЄС є одним із зовнішньополітичних механізмів забезпечення національної безпеки. XXI століття характеризується посиленням глобальних загроз. Це призвело до того, що на сучасному етапі розвитку суспільства і держави глобальні загрози детермінують загрози національній безпеці України, що зводить зусилля із забезпечення національної безпеки України в розряд одного з головних пріоритетів на найближчу перспективу. Крім того, попри основні критерії відповідності функціонування держави європейським стандартам виважена політика національної безпеки набуває ваги попередньої умови розвитку успішних взаємовідносин між ЄС і державами, що інтегруються.

Аналіз Закону «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. свідчить, що основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері є проведення активної міжнародної політики України з метою створення сприятливих зовнішньополітичних умов для прогресивного економічного і соціального розвитку України, запобігання втручанню у внутрішні справи України і відвернення посягань на її державний суверенітет і територіальну цілісність з боку інших держав та ін. У цьому напрямі важливим є дотриман-

ня такого принципу забезпечення національної безпеки, як використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки.

Геополітичне розташування України детермінує те, що на її зовнішню і внутрішню політику впливають позиції багатьох міжнародних і регіональних організацій, а також впливових світових держав. До того ж відсутність між представниками органів державної влади єдності щодо напрямів зовнішньої політики, реальних кроків у напрямі внутрішніх реформ, низький рівень довіри до влади та несприйняття в контексті вступу до міжнародних організацій і блоків значною частиною українського суспільства західноєвропейських стандартів як провідних ліберально-демократичних цінностей робить державу більш вразливою з позиції забезпечення національної безпеки. Тому тільки послідовна внутрішня політика, спрямована на успішні соціально-економічні, ринкові перетворення, метою яких має стати досягнення європейських стандартів життя, сприятиме усуненню цих негативних тенденцій.

Україні слід більше зосередитися на сфері безпеки і оборони в процесі європейської інтеграції. Інтеграційні і координаційні заходи в цьому вимірі мають бути зафіксовані в майбутній угоді про асоціацію. Це перспективний напрям для України, який треба розглядати виключно крізь призму національних інтересів. Надзвичайно важливими при цьому є постійна увага й аналіз процесів, що відбуваються в Європі, перегляд з огляду на це української позиції, особливо у зв'язку з приєднанням до ЄС нових держав, та розширення сумісництва і узгодження Європейської політики безпеки і оборони з політикою НАТО.

Важливим напрямом підвищення ефективності конституційно-правового регулювання є необхідність: удосконалення конституційної бази забезпечення національної безпеки, у тому числі шляхом закріплення дієздатності системи державної влади через збалансований розподіл функцій і повноважень між її гілками та органами; приведення чинного законодавства в галузі забезпечення національної безпеки у відповідність із Конституцією України, міжнародно-правовими зобов'язаннями, потребами забезпечення національної безпеки країни у конкретних сферах життєдіяльності та прийняття нового законодавства у цій галузі; забезпечення системності правової регламентації у даній сфері на базі розробки

концепції розвитку відповідного законодавства на найближчий період та на певну перспективу на основі врахування багатоплановості сфер забезпечення національної безпеки та існуючих (і потенційних) загроз для національних інтересів країни; використання закону як головної форми правової регламентації суспільних відносин у сфері забезпечення національної безпеки; використання зарубіжного досвіду правової регламентації у цій галузі з урахуванням особливостей і традицій української правової школи та необхідності зближення українського та європейського законодавства щодо забезпечення національної безпеки у ряді її сфер. Урахування цих пропозицій в аспекті удосконалення конституційно-правового забезпечення національної безпеки дозволить усунути наявні в українському законодавстві прогалини та створити більш чіткий механізм із виявлення, усунення й нейтралізації загроз безпеці людини і громадянина, суспільству та державі й сприятиме інтеграції України до ЄС у сфері безпеки.

Література

1. Абдигалиев, А. У. Деформация правовой культуры: понятие, последствия, пути преодоления [Текст] / А. У. Абдигалиев // История государства и права. – 2006. – № 3. – С. 2–3.
2. Абдурахманова, И. В. Тоталитарное правосознание в России: факторы формирования и препятствия его преодоления [Текст] / И. В. Абдурахманова // Государство и право. – 2008. – № 5. – С. 86–89.
3. Авакьян, С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России [Текст] / С. А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы : материалы науч.-практ. конф. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1994. – 168 с.
4. Аверин, А. В. Правоприменительная деятельность суда и формирование научно-правового сознания судей: проблемы теории и практики [Текст] / А. В. Аверин ; под ред. М. И. Байтина. – Саратов, 2003. – 306 с.
5. Авер'янов, В. Б. Органи виконавчої влади [Текст] / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
6. Авер'янов, В. Б. Принцип верховенства права у вітчизняному адміністративному праворозумінні [Текст] / В. Б. Авер'янов // Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2008. – С. 140–154.
7. Автономов, А. С. Методологические исследования системы категорий конституционного права [Текст] / А. С. Автономов // Теоретические проблемы российского конституционализма / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Ин-т государства и права РАН, 2000. – 210 с.
8. Агармизян, И. Мировой опыт реализации концепции электронного правительства [Электронный ресурс] / И. Агармизян. – Режим доступа: <http://www.microsoft.com/rus/docs/government/ analytics/e-government.doc>.
9. Административное право зарубежных стран [Текст] : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – 464 с.
10. Административное право зарубежных стран [Текст]. – М. : Спартак, 1996. – 229 с.

11. Адміністративне право України [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. Д. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
12. Акт проголошення незалежності України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
13. Антонович, М. Правова культура українського народу в сфері прав людини: історичний реалізм та сучасний стан [Текст] / М. Антонович // Право України. – 2003. – № 12. – С. 75–79.
14. Апель, К.-О. Етнотика та універсалістська макротика: суперечність чи доповнювальність? [Текст] / К.-О. Апель // Політ. думка. – 1994. – № 4. – С. 85–92.
15. Арістова, І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти [Текст] / І. В. Арістова. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
16. Арин, О. А. Россия: ни шагу вперед [Текст] / О. А. Арин ; И. Топоркова (отв. ред.). – М. : Эксмо, 2003. – 351 с.
17. Бабенко, К. А. Конституційно-правовий вимір демократизації і реформування державної влади [Текст] / К. А. Бабенко // Демократизація та право: проблеми взаємовпливу і взаємозалежності : матеріали міжнар. наук. конф. (26 жовт. 2007 р., м. Київ) – Х. : Право, 2007. – С. 140–143.
18. Базаров, Р. Чиновник с дружественным интерфейсом [Текст] / Р. Базаров // СІО. – 2007. – 28 марта (№ 13).
19. Байер, Д. Правосудие и правосознание [Текст] / Д. Байер // Рос. юстиция. – 1999. – № 3. – С. 37–38.
20. Баймуратов, М. А. Имплементация норм международного права в сфере прав человека: онтологические и аксиологические аспекты [Текст] / М. А. Баймуратов // Національні та міжнародні механізми захисту прав людини : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – С. 19–22.
21. Барабаш, Ю. Г. Конституційна реформа та стабільність конституційного ладу: правовий аналіз системного зв'язку [Текст] / Ю. Г. Барабаш // Правова система України: історія, стан та перспективи. – Х. : Право, 2008. – Т. 2. – С. 32–58.
22. Баранов, О. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? [Електронний ресурс] / О. Баранов. – Режим доступу: <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/376/33406>.

23. Баранчиков, В. А. Муниципальное право [Текст] : учебник / В. А. Баранчиков. – М. : Юнити : Закон и право, 2000. – 383 с.
24. Бартошек, М. Римское право: (Понятия, термины, определения) [Текст] / М. Бартошек. – М. : Юрид. лит., 1989. – 448 с.
25. Батанов, О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади [Текст] / О. Батанов // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25–29.
26. Бауман, З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства [Текст] / Зігмунт Бауман ; пер. з англ. І. Андрущенко ; за наук. ред. М. Вінницького. – К. : Вид. дім «Києво-Могилян. акад.», 2008. – 109 с.
27. Бачило, И. Л. Свободный доступ к информации Интернет [Электронный ресурс] / И. Л. Бачило. – Режим доступа: <http://lawyer.org.ru>. – Заглавие с экрана.
28. Безпека України-2010. Громадсько-політичне об'єднання. Український форум [Текст] / за ред. В. П. Горбуліна, А. М. Зленка, Г. К. Крючкова та ін. – К., 2007. – 124 с.
29. Береза, С. В. Правова культура: поняття та загальна характеристика [Текст] / С. В. Береза // Держава і право. Юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2005. – Вип. 28. – С. 89–94.
30. Бернюков, А. Розуміння права суддею в концепції юридичної герменевтики [Текст] / А. Бернюков // Право України. – 2006. – № 6. – С. 114–115.
31. Беспалов, П. Электронное правительство и компетентность госслужащих [Текст] / П. Беспалов // Гос. служба. – 2002. – № 5. – С. 139–146.
32. Білан, І. Коментар до проекту Закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» [Електронний ресурс] / І. Білан. – Режим доступу: <http://www.usipr.kiev.ua>. – Заголовок з екрана.
33. Битяк, Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування [Текст] / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2002. – Вип. 4. – С. 3–14.

34. Битяк, Ю. П. Правова культура управлінських кадрів: проблеми і рішення [Текст] / Ю. П. Битяк // Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2007. – С. 147–169.
35. Блавацький, С. Дилема глобалізації та державного суверенітету [Текст] / С. Блавацький // Дзеркало тижня. – 2002. – 2–8 січ. (№ 1). – С. 4.
36. Божоки, А. Венгрия: поворот к социал-демократии [Текст] / А. Божоки // Конституц. право: Восточноевроп. обозрение. – 2002. – № 4. – С. 56–61.
37. Борденюк, В. Державний механізм держави як система органів державної влади та органів місцевого самоврядування та фактори його цілісності [Текст] / В. Борденюк // Юрид. Україна. – 2005. – № 3. – С. 15–23.
38. Борденюк, В. Деякі аспекти співвідношення системи органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування [Текст] / В. Борденюк // Юрид. Україна. – 2005. – № 5. – С. 16–22.
39. Борденюк, В. І. Місцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади [Текст] / В. І. Борденюк // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – С. 44–59.
40. Бульба, О. Деякі аспекти реформування моделі поділу влади в Україні [Текст] / О. Бульба // Право України. – 2004. – № 4. – С. 27–29.
41. Буркин, А. И. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов [Текст] / А. И. Буркин, А. В. Возжеников, Н. В. Синеок ; общ. ред. А. В. Возжеников. – М. : Изд-во РАГС, 2005. – 520 с.
42. Введение в шведское право [Текст]. – М. : Юрид. лит., 1986. – 336 с.
43. Верховенство права: питання теорії та практики [Текст] : матеріали міжнар. конф., 5–6 груд. 2005 р., м. Київ // Укр. право. – 2006. – № 1. – 371 с.
44. Вершини, М. С. Электронное правительство в XXI веке [Электронный ресурс] / М. С. Вершини. – Режим доступа: <http://www.pr-news.spb.ru/publicat/>. – Загл. с экрана.
45. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.

46. Винников, О. Законодавчі стандарти інформаційної відкритості державних органів в Україні [Електронний ресурс] / О. Винников. – Режим доступу: <http://www.usirg.kiev.ua>. – Заголовок з екрана.
47. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України) [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 51, т. 1. – Ст. 2706.
48. Всемирный Саммит по информационному обществу [Текст] / сост.: Е. И. Кузьмин, В. Р. Фирсов. – СПб. : Рос. нац. б-ка, 2004. – С. 4–5.
49. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 23–25 вересня 1985 р. [Текст] / пер. з англ. І. Дроздовської // Місц. та регіон. самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 65–69.
50. Витрук, Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе [Текст] / Н. В. Витрук. – М. : [б. и.], 1979. – 365 с.
51. Витрук, Н. В. О юридических средствах обеспечения, реализации и охраны прав советских граждан [Текст] / Н. В. Витрук // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 29–38.
52. Воздействие глобализации на правовую систему России [Текст] / С. В. Поленина, О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева и др. // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 5–15.
53. Выдрин, И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект) [Текст] : монография / И. В. Выдрин. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1998. – 208 с.
54. Высоцкий, С. Сто сделано. Три главных вывода из первых трех месяцев президентства Виктора Януковича / С. Высоцкий, Н. Бублий // Фокус. – 2010. – № 23. – С. 11.
55. Габермас, Ю. До легітимації через права людини [Текст] / Ю. Габермас. – К. : Укр. філос. фонд, 1999. – 69 с.
56. Гавриш, С. Політична реформа є викликом сучасної історії [Текст] / С. Гавриш // Голос України. – 2004. – 27 лип. (№ 137). – С. 8.
57. Гаряча, Ю. Механізм адаптації законодавства Польщі до *acquis communautaire* в рамках Угоди про асоціацію між Польщею та ЄС:

досвід для України [Електронний ресурс] / Ю. Гаряча. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/25.htm>. – Заголовок з екрана.

58. Гаташ, В. Світло та тіні глобалізації [Текст] / В. Гаташ // Дзеркало тижня. – 2003. – 21–27 черв. (№ 23). – С. 14.
59. Гейвандов, А. Электронное правительство: развитие системы услуг для населения [Электронный ресурс] / А. Гейвандов // Форум. – Режим доступа: <http://www.cagateway.org/ru/forum/23/>. – Загл. с экрана.
60. Георгиев, И. Центральная Европа на пути к электронному правительству [Текст] / И. Георгиев // Государственное управление в переходных экономиках. Интернет на службе граждан. – Киев : Междунар. центр перспект. исслед., 2003. – С. 11–14.
61. Гессен, В. М. Вопросы местного управления [Текст] / В. М. Гессен. – СПб. : Типо-литограф. А. Е. Ландау, 1904. – 240 с.
62. Гессен, В. М. О правовом государстве [Текст] / В. М. Гессен // Правовое государство и народное голосование. – СПб. : Изд. Н. Глаголева, 1906. – С. 9–62.
63. Гіловська, З. Децентралізація державних фінансів у Польщі. Десять років досвіду [Текст] / З. Гіловська // Аспекти самоврядування : часоп. укр.-амер. програми «Партнерство». – 2001. – № 1. – С. 5–10.
64. Гладышев, А. Г. Правовые основы местного самоуправления [Текст] / А. Г. Гладышев. – М., 1996. – 224 с.
65. Головатий С. Верховенство права [Текст] : монографія : у 3 кн. Кн. 3: Верховенство права: український досвід / С. Головатий. – К. : Фенікс, 2006. – 470 с.
66. Головатий, С. «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? [Текст] / С. Головатий // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2 (33) – № 3 (34). – С. 96–113.
67. Голосніченко, І. Правосвідомість і правова культура у розбудові Української держави [Текст] / І. Голосніченко // Право України. – 2005. – № 4. – С. 24–25.
68. Гомеров, И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура [Текст] / И. Н. Гомеров. – М. : ЮКЭА, 2002. – 832 с.

69. Гончаренко, В. Г. Концептуальні питання політико-правової реформи в Україні [Текст] / В. Г. Гончаренко // Академічні читання. Вип. 1. (2005–2007 роки). – К. : УАІД «Рада», 2008. – С. 83–94.
70. Горбачев, М. С. Грани глобалізації: Трудные вопросы современного развития [Текст] / М. С. Горбачев. – М. : Альпина Паблишер, 2003. – 592 с.
71. Горбулин, В. Украинский фронт «четвертой мировой войны» [Текст] / В. Горбулин // Зеркало недели. – 2006. – 29 июля (№ 608). – С. 4.
72. Горбунова, О. Коаліція: солідарна відповідальність за уряд [Текст] / О. Горбунова // Голос України. – 2006. – 26 квіт.
73. Горобцов, В. О. Проблеми визначення поняття «інформації», «інформаційного законодавства» і «інформаційного права» [Текст] / В. О. Горобцов // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 12. – С. 150–155.
74. Государственное право Германии [Текст] : в 2 т. : сокр. пер. нем. семитом. изд. / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, 1994. – Т. 1. – 312 с.
75. Государственное право Германии [Текст] : в 2 т. : сокр. пер. нем. семитом. изд. / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, 1994. – Т. 2. – 320 с.
76. Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] : пер. з італ. / Сандро Гоці. – К. : К.І.С., 2003. – 286 с.
77. Граверт, Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ [Текст] / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 96–107.
78. Грошевий, Ю. М. Професійна правосвідомість судді та правоздатність рішень суду: кримінально-процесуальний аспект [Текст] / Ю. М. Грошевий // Унів. наук. зап. – 2005. – № 4 (16). – С. 248–255.
79. Грошевой, Ю. М. Профессиональное правосознание судьи и социалистическое правосудие [Текст] / Ю. М. Грошевой. – Харьков : Вища шк., 1986. – 183 с.
80. Грошевий, Ю. М. Роль професійної правосвідомості судді у формуванні рішення суду: кримінально-процесуальний аспект [Текст] / Ю. М. Грошевий // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 45–54.

81. Гьофе, О. Розум і право. Складові інтеркультурного правового дискурсу [Текст] : пер. з нім. / О. Гьофе. – К. : Альтерпрес, 2003. – 264 с.
82. Давид, Р. Основные правовые системы современности [Текст] / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М. : Междунар. отношения, 1996. – 400 с.
83. Данилин, А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре «электронного правительства» [Текст] / А. В. Данилин. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 336 с.
84. Данильян, О. Г. Деякі причини, що впливають на формування правової культури в перехідному суспільстві [Текст] / О. Г. Данильян // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 68. – С. 145–153.
85. Данильян, О. Г. Деякі проблеми формування правової культури в перехідному суспільстві [Текст] / О. Г. Данильян // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2004. – Вип. 7. – С. 14–25.
86. Данильян, О. Г. Соціальні протиріччя у посттоталітарних системах: методологія дослідження та розв'язання [Текст] / О. Г. Данильян. – Х. : Основа, 1998. – 253 с.
87. Дахова, І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах [Текст] / І. І. Дахова. – Х. : ФІНН, 2008. – 200 с.
88. Девемі, Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції [Текст] / Жан-Франсуа Девемі // Зб. наук. пр. УАДУ при Президентові України. – 2000. – Вип. 2, ч. II. – С. 77–81.
89. Деймонд, Л. Вибори без демократії. Роздуми про гібридні режими [Текст] / Л. Деймонд // Укр. журнал про права людини. – 2005. – № 1. – С. 13–27.
90. Декларація про державний суверенітет України [Текст] // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
91. Делінський, О. А. Європейська система безпеки: міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. А. Делінський ; Нац. юрид. акад. України. – Х., 2003. – 20 с.
92. Делія, Ю. Компетенційні спори: причини і шляхи їх подолання [Текст] / Ю. Делія // Право України. – 2000. – № 6. – С. 32–33.
93. Демичева, В. В. Правова культура та правосвідомість: взаємозв'язок та взаємовплив [Текст] / В. В. Демичева // Держава і право. Юрид.

і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2005. – Вип. 28. – С. 119–125.

94. Демкова, М. С. Сучасні проблеми розвитку інформаційного законодавства України [Текст] / М. С. Демкова // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XII регіон. наук.-практ. конф., 9–10 лют. 2006 р. – Львів : Юрид. ф-т Львів. ун-ту ім. І. Франка, 2006. – С. 143–145.
95. Демкова, М. Проблеми доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] / М. Демкова. – Режим доступу: <http://www.lawuier.org.ua/?w=r&i=&d=577>. – Заголовок з екрана.
96. Демпси, Дж. Как электронное правительство взаимодействует с гражданами [Электронный ресурс] / Дж. Демпси. – Режим доступа: www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/russian/Final1.pdf. – Загл. с экрана.
97. Дефицит нефти приведет к Апокалипсису в 2012 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.apinews.ru/index.php/politika/world/>. – Загл. с экрана.
98. Децентрализация: эксперименты и реформы: Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе [Текст] / под ред. Т. М. Хорвата. – Будапешт : Ин-т открытого о-ва, 2000. – 484 с.
99. Дзлийев, М. И. Основы обеспечения безопасности России [Текст] : учеб. пособие / М. И. Дзлийев, А. Д. Урсул. – М. : Экономика, 2003. – 423 с.
100. Дзьобань, О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) [Текст] : монографія / О. П. Дзьобань. – Х. : Константа, 2006. – 440 с.
101. Дзьобань, О. П. Національна безпека України: концептуальні засади та світоглядний сенс [Текст] : монографія / О. П. Дзьобань. – Х. : Майдан, 2007. – 284 с.
102. Древаль, Ю. Д. Організація і діяльність парламентів: теоретико-методологічні засади [Текст] / Ю. Д. Древаль. – Х. : Магістр, 2009. – С. 121–137.
103. Древаль, Ю. Політична реформа: вдосконалення політичних інститутів, чи... з пастки в пастку? [Текст] / Ю. Древаль // Віче. – 2005. – № 2. – С. 7–9.
104. Дрожжинов, В. Концептуальные основы строительства электронного правительства [Текст] / В. Дрожжинов, А. Штрик // PCWeek. – 2002. – 4 июня (№ 20).

105. Дрожжинов, В. Электронное правительство США и Канады: новые рубежи [Электронный ресурс] / В. Дрожжинов, А. Штрик. – Режим доступа: <http://pcweek.ru/?ID=606339>. – Загл. с экрана.
106. Евдокимов, В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты [Текст] / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спартак, 2001. – 251 с.
107. Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 720 с.
108. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Право, 1994. – Т. II. – 246 с.
109. Елисеева, А. А. О некоторых проблемах правовой культуры в системе государственной власти [Текст] / А. А. Елисеева // Правовая культура современного российского общества : материалы науч.-практ. конф., посвящ. 55-летию о-ва «Знание», 31 янв. 2002 г. – СПб., 2002. – С. 30–32.
110. Євграфов, П. Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007). Теоретичні та практичні аспекти [Текст] : наук.-практ. посіб. / П. Б. Євграфов. – К. : Прав. єдність, 2007. – 204 с.
111. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Текст] // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13.
112. Європейська конвенція про транскордонне телебачення [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 100. – Ст. 3297.
113. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Текст] // Місц. та регіон. самоврядування України. – 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 70–74.
114. Європейська хартія регіонального самоврядування [Електронний ресурс] : Проект від 5 черв. 1997 р. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/fond/default.asp?cid=213>. – Заголовок з екрана.
115. Єдерблом, Г. Принципи доступу осіб до офіційної інформації [Електронний ресурс] / Г. Єдерблом. – Режим доступу: <http://lawyer.ord.gu>. – Заголовок з екрана.
116. Журавський, В. «Пакетне» голосування та інші сумнівні ноу-хау внесення змін до конституції [Текст] / В. Журавський // Юрид. вісн. України. – 2005. – 29 січ.–4 лют. (№ 4). – С. 9.
117. З історії самоврядування та демократії у Києві (від княжої доби до нашого часу) [Текст]. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2000. – 248 с.
118. Задихайло, Д. Д. Правова культура як чинник забезпечення ефективності функціонування державної виконавчої влади [Текст] /

- Д. Д. Задихайло // *Правова культура і громадянське суспільство в Україні: стан і перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2007. – С. 174–177.*
119. Заика, А. Фляки по-львівськи. Визит Виктора Януковича продемонстрировал отсутствие единства власти [Текст] / А. Заика // *Бизнес. – 2010. – № 22. – С. 21–23.*
120. Запроваджується інститут делегованих повноважень [Текст] : Законопроект «Про делеговані повноваження» // *Юрид. вісн. України. – 2001. – № 23. – С. 7.*
121. Зарубежный опыт организации местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=197. – Загл. с экрана.
122. Захаров, Є. Свобода слова та інформації в проєкті Конституції України в редакції від 11 березня 1996 р. [Електронний ресурс] / Є. Захаров, В. Речицький. – Режим доступу: <http://khp.g.org.index.php?id=1084718498> – Заголовок з екрана.
123. Згуровский, А. Войны глобализации [Текст] / А. Згуровский // *Зеркало недели. – 2006. – 30 сент. (№ 37 (616)). – С. 6.*
124. Зеевальд, О. Значение местного самоуправления и его основные модели в европейских странах [Текст] / О. Зеевальд // *Местное самоуправление: теория и практика / под общ. ред. Г. Люхтерхандт. – 2-е изд. – М. : Фонд Ф. Науманна, 1997. – С. 9–20.*
125. Зякун, В. В. Електронне урядування в Україні: сучасний стан та перспективи [Текст] / В. В. Зякун // *Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития : материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Донецк, 20 нояб. 2003 г. – Донецк, 2003. – С. 162–165.*
126. Ильин, И. А. О сущности правосознания [Текст] / И. А. Ильин // *Соч. : в 2 т. Т. 1: Философия права. Нравственная философия. – М. : Медиум, 1993. – 509 с.*
127. Ильин, И. А. Путь к очевидности [Текст] / И. А. Ильин. – М. : Республика, 1993. – 431 с.
128. Институты самоуправления: историко-правовое исследование [Текст] / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. ; отв. ред. Л. С. Мамут ; РАН, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1995. – 302 с.

129. Інформаційна відкритість органів державної влади України [Текст] / відп. ред. М. Лациби. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2005. – 156 с.
130. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування [Текст] / М. Швець, Р. Калюжний, В. Павловський, В. Цимбалюк // Право України. – 2001. – № 7. – С. 88–91.
131. Іщенко, О. М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі [Текст] / О. М. Іщенко ; Ін-т законодав. передбачень і прав. експертизи. – К., 2003. – 603, [4] с. : табл.
132. Йоханесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода вираження поглядів та доступ до інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Rjohannesburg.html>. – Заголовок з екрана.
133. Калиновський, Б. Принцип субсидіарності, його місце в Європейській хартії місцевого самоврядування та національних правових системах [Текст] / Б. Калиновський // Вісн. Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2002. – № 2. – С. 243–248.
134. Кампо, В. М. Місцеве самоврядування в Україні [Текст] / В. М. Кампо. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.
135. Каплан, Ю. Політичний процес в Україні: особливості переходу до парламентської республіки [Текст] / Ю. Каплан // Віче. – 2005. – № 4. – С. 32–34.
136. Карбань, А. А. Правосвідомість та її роль у формуванні суддівського переконання [Текст] / А. А. Карбань, М. К. Коваленко // Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю на етапі реформування кримінального судочинства : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. – К., 2006. – Ч. 2. – С. 129–130.
137. Кармазіна, М. Глобалізація: місце і роль суб'єктів та об'єктів процесу [Текст] / М. Кармазіна // Людина і політика. – 2003. – № 4. – С. 73–81.
138. Картавцев, В. До питання розбудови і функціонування системи забезпечення національної безпеки України [Текст] / В. Картавцев // Право України. – 1998. – № 2. – С. 14–16.
139. Клименко, И. В. Проблемы внедрения информационной системы «электронное правительство» в государственное управление [Текст] / И. В. Клименко, Г. С. Литвинов // Сучасні проблеми державного

- управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – Вип. 1. – С. 98–105.
140. Колодій, А. М. Права людини і громадянина в Україні [Текст] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 336 с.
141. Колосов, Ю. М. Международно-правовые основы сотрудничества государств по решению глобальных проблем [Текст] / Ю. М. Колосов // Дипломатический вестник. – М. : Междунар. отношения, 1982. – 280 с.
142. Кожженков, С. Электронное правительство: государственные услуги без бюрократических преград [Электронный ресурс] / С. Кожженков. – Режим доступа: <http://www.inform.kz/showarticle.php&land=rus&id=174976>. – Загл. с экрана.
143. Козлова, Н. Ю. Институты самоуправления в Англии [Текст] / Н. Ю. Козлова // Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. ; отв. ред. Л. С. Мамут ; РАН, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1995. – С. 81–179.
144. Козюбра, М. І. Верховенство права – основоположний принцип правової і політичної системи України [Текст] / М. І. Козюбра // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – 728 с.
145. Козюбра, М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція [Текст] / М. Козюбра // Вісн. Конституц. Суду України. – 2000. – № 4. – С. 24–32.
146. Колісник, В. П. Вплив взаємодії вищих органів державної влади на забезпечення державного суверенітету України [Текст] / В. П. Колісник // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 берез. 2009 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 19–21.
147. Колісник, В. П. Нова конституційна модель здійснення державної влади в Україні: головні переваги та вади [Текст] / В. П. Колісник // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь : Крим. юрид. ін-т Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – Вип. 8. – С. 191–197.
148. Колісник, В. Подальше удосконалення конституційного регулювання в Україні: продовження конституційної реформи чи ухвалення

- нової Конституції? [Текст] / В. Колісник // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій. – К. ; Львів : Юриспруденція, 2008. – С. 31–36.
149. Колісник, О. Адмінтерреформа – як наслідок і процес: [Польща] [Текст] / О. Колісник // Партнери. – 2006. – № 5. – С. 6.
150. Коліушко, І. Правосуддя net! Але народ має право на правосуддя [Текст] / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Дзеркало тижня. – 2008. – 11 жовт.
151. Коліушко, І. Чи потрібні зміни до Конституції? [Текст] / І. Коліушко // Юрид. журн. – 2005. – № 3. – С. 74–77.
152. Колпаков, А. Проблеми змін в політичній системі України: політико-правовий вимір [Текст] / А. Колпаков // Право України. – 2003. – № 4. – С. 6.
153. Конвенція про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 р. [Текст] // Збірка договорів Ради Європи. – К., 2000.
154. Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА·М, 1999. – 816 с.
155. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1–3.
156. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 1. – 824 с.
157. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 2. – 840 с.
158. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 3. – 792 с.
159. Конституции зарубежных государств [Текст] : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.
160. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и доп. – М. : БЕК, 2000. – Т. 1–2 : Часть общая.
161. Конституционное право государств Европы [Текст] / отв. ред. Д. А. Ковачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
162. Конституції зарубіжних країн [Текст]. – Х. : ФІНН, 2009. – 664 с.
163. Конституції нових держав Європи та Азії [Текст] / упоряд. С. Головатий. – К. : Право, 1996. – 544 с.
164. Конституції нових держав Європи та Азії [Текст]. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – 544 с.

165. Конституційна реформа: експертний аналіз [Текст]. – Х. : Фоліо, 2004. – 184 с.
166. Конституційна реформа: проблеми правових засад місцевого самоврядування [Текст] / В. Граб, В. Кампо, С. Клебан та ін. // Віче. – 2003. – № 6. – С. 11–19.
167. Конституційне право України [Текст] / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К. : Укр. центр правн. студій, 1999. – 376 с.
168. Конституційне право України [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
169. Конституційне право України [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
170. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997–2001 [Текст] : у 2 кн. / відп. ред. П. Б. Євграфов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – 512 с.
171. Конституційні засади організації державної влади: теорія і практика [Текст] // Голос України. – 2008. – 9 квіт.
172. Конституція Естонської Республіки [Текст] // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – С. 11.
173. Конституція Республіки Польща [Текст] // Інформаційне законодавство : зб. законодавчих актів / відп. ред. Ю. С. Шемшученко, І. С. Чиж. – Т. 4 : Інформаційне законодавство країн Європи та Азії. – К. : Юрид. думка, 2005. – С. 32–33.
174. Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.
175. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
176. Копиленко, О. Науково-експертний висновок щодо Указу Президента України від 2 квітня 2007 р. № 264/2007 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» [Текст] / О. Копиленко // Голос України. – 2007. – 7 квіт.
177. Корнієнко, М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи [Текст] : навч. посіб. / М. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.

178. Королюк, В. Вибори Президента, Майдан і... дочасні парламентські перегони [Текст] / В. Королюк // Голос України. – 2007. – 9 жовт.
179. Королюк, В. Політ реформи над президентським кріслом [Текст] / В. Королюк // Голос України. – 2007. – 2 жовт.
180. Костецька, Т. А. Особливості формування національних інформаційних відносин та перспективи розвитку інформаційного законодавства [Текст] / Т. А. Костецька // Правова держава : щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Ін Юре, 1998. – Вип. 12. – С. 209–220.
181. Костецька, Т. А. Право на інформацію в Україні [Текст] / Т. А. Костецька. – К. : Вища шк., 1998. – 39 с.
182. Коцюба, О. Узурпація права народу: гарант незаконності першого розпуску парламенту [Текст] / О. Коцюба // Голос України. – 2008. – 27 серп.
183. Кошкин, А. Н. Проект «электронного правительства»: мировой опыт и российские перспективы [Электронный ресурс] / А. Н. Кошкин. – Режим доступа: <http://www.government.ru/pub/>. – Загл. с экрана.
184. Кравець, Є. Я. Поняття та сутність національної безпеки України [Текст] / Є. Я. Кравець // Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – 4-те вид. – К. : Наук. думка, 2003. – 731 с.
185. Кравченко, В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) [Текст] : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
186. Куйбіда, В. С. Система місцевого самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда, В. Чушенко // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. юрид. – Львів : ЛДУ, 2000. – Вип. 35. – С. 195–199.
187. Кушакова, Н. В. Конституційне право на інформацію в Україні (порівняльний аналіз) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. В. Кушакова. – К., 2004. – 243 с.
188. Лавренюк, С. Адмінреформа як боротьба за портфелі та повноваження [Текст] / С. Лавренюк // Голос України. – 2007. – 6 листоп.
189. Лавренюк, С. Від універсалу до контрасигнації [Текст] / С. Лавренюк // Голос України. – 2007. – 4 груд.

190. Лавренюк, С. Криза коаліції демократичних сил і антикризова коаліція [Текст] / С. Лавренюк // *Голос України*. – 2007. – 27 листоп.
191. Лавренюк, С. Міністерств має бути не більше, ніж у Китаї [Текст] / С. Лавренюк // *Голос України*. – 2007. – 23 жовт.
192. Лавренюк, С. Новий Президент під нову форму правління [Текст] / С. Лавренюк // *Голос України*. – 2007. – 17 лип.
193. Лавренюк, С. Старт політреформи: від «багатовладдя» – до безладу [Текст] / С. Лавренюк // *Голос України*. – 2007. – 20 листоп.
194. Лажиха, М. Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади Республіки Польща [Текст] / М. Лажиха // *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. – 2008. – № 2. – С. 166–177.
195. Лазарева, Н. В. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления (история, структура, регулирование) [Текст] / Н. В. Лазарева ; М-во общ. и проф. образования РФ, Рост. гос. экон. акад. – Ростов н/Д, 1998. – 127 с.
196. Лапорта, Ф. Глобализация и верховенство права. Некоторые сомнения старого вестфальца [Текст] / Ф. Лапорта ; пер. с англ. и коммент. С. И. Максимова // *Проблеми філософії права*. – Т. IV–V. – К. ; Чернівці : Рута, 2006–2007. – С. 34–49.
197. Ларін, М. Політична структурованість як фактор стабільності роботи парламенту [Текст] / М. Ларін // *Юрид. вісн. України*. – 2005. – 5–11 лют. (№ 5).
198. Левицька, М. Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. Б. Левицька. – К., 2002. – 206 с.
199. Лемак, В. Уроки для коаліції номер два [Текст] / В. Лемак // *Дзеркало тижня*. – 2007. – 3–10 листоп. (№ 41).
200. Ліпкан, В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України [Текст] / В. А. Ліпкан. – К. : Текст, 2008. – 440 с.
201. Ліпкан, В. А. Безпекознавство [Текст] : навч. посіб. / В. А. Ліпкан. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2003. – 208 с.
202. Ліпкан, В. А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення [Текст] / В. А. Ліпкан. – К. : Текст, 2003. – 180 с.

203. Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про створення Європейського Співтовариства від 13 грудня 2007 р. [Текст] // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лисабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 698 с.
204. Лисицький, В. І. До питання реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин [Електронний ресурс] / В. І. Лисицький, В. Я. Тацій. – Режим доступу: <http://mndc.naiu.kiev.ua/KONC/ST-TL.htm>. – Заголовок з екрана.
205. Лопатин, В. Н. Экологическая безопасность: проблемы конституционной законности [Текст] / В. Н. Лопатин // Государство и право. – 2004. – № 2. – С. 21–31.
206. Лукашева, Е. А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека [Текст] / Е. А. Лукашева // Государство и право. – 2005. – № 5. – С. 61–65.
207. Лунеев, В. В. Права человека и преступность в глобализирующемся мире [Текст] / В. В. Лунеев // Обществ. науки и современность. – 2005. – № 3. – С. 107–118.
208. Любченко, П. М. Проблеми формування правової культури кадрів місцевого самоврядування [Текст] / П. М. Любченко // Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2007. – С. 170–205.
209. Максимов, С. І. Верховенство права в державному управлінні [Текст] / С. І. Максимов // Укр. право. – 2006. – № 1. – С. 123–131.
210. Малиновський, В. Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України [Текст] / В. Малиновський // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2007. – № 3. – С. 224–232.
211. Малова, Д. Влияние конституционных норм на взаимоотношения между ветвями власти в Словакии: доминирующая роль парламента и неустойчивость конституционализма [Текст] / Д. Малова // Конституция как фактор социальных изменений : сб. докл. – М. : Центр конституц. исслед. МОНФ, 1999. – С. 19–30.
212. Мамонов, В. В. Конституционные основы национальной безопасности России [Текст] / В. В. Мамонов ; науч. ред. В. Т. Кабышев. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2002. – 212 с.

213. Манилов, В. Л. Угрозы национальной безопасности России [Текст] / В. Л. Манилов // Военная мысль. – 1996. – № 1. – С. 7–17.
214. Мартиненко, В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) [Текст] / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. – 220 с.
215. Мартьяшин, О. В. Национальная политическая и правовая культура в контексте глобализации [Текст] / О. В. Мартьяшин // Государство и право. – 2005. – № 4. – С. 9–17.
216. Марущак, А. І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації. [Текст] : наук.-практ. посіб. / А. І. Марущак. – Біла Церква : Буква, 2006. – 432 с.
217. Марущак, А. І. Інформаційне право : Доступ до інформації [Текст] / А. І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
218. Масарік, В. Застосування новітніх технологій у місцевих органах влади [Текст] / В. Масарік // Аспекти самоврядування. – 2006. – № 5 (37). – С. 54.
219. Межуев, В. М. Гражданское общество и проблемы безопасности в России [Текст] : материалы «круглого стола» / В. М. Межуев // Вопр. философии. – 1995. – № 2. – С. 18–36.
220. Мелех, Л. В. Правова культура правозастосувача як фактор зміцнення законності – мета побудови правової держави [Текст] / Л. В. Мелех // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Сер. юрид. – Львів, 2007. – Вип. 1. – С. 338–347.
221. Мельник, М. Правосуддя net? [Текст] / М. Мельник, М. Хавронюк // Дзеркало тижня. – 2008. – 30 серп. – 5 верес. (№ 32 (711)).
222. Мендел, Т. Законодательство по свободе информации: прогресс, проблемы и стандарты [Электронный ресурс] / Тоби Мендел. – Режим доступа: [http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2003/RUSSIANFreedom of information legislation{Mendel}.pdf](http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2003/RUSSIANFreedom%20of%20information%20legislation%7B%7D.pdf). – Загл. с экрана.
223. Мицкевич, А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве [Текст] / А. В. Мицкевич // Сов. государство и право. – 1963. – № 8. – С. 24–33.
224. Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник / А. А. Мишин. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2002. – 496 с.
225. Монтескье, Ш.-Л. О духе законов [Текст] / Ш.-Л. Монтескье. – М. : Мысль, 1999. – 672 с.

226. Муниципальные системы зарубежных стран [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO. – Загл. с экрана.
227. Мухін, В. В. До питання про поняття професійної правосвідомості [Текст] / В. В. Мухін // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – Х., 2005. – Вип. 9. – С. 174–183.
228. Мухін, В. В. Підвищення правосвідомості державних службовців як складова реформування державної служби в Україні [Текст] / В. В. Мухін // Державне управління та місцеве самоврядування : тези Міжнар. наук. конгресу, 25 лют. 2005 р. – Х. : Вид-во ХарПІНАДУ «Магістр», 2005. – С. 86–88.
229. Мухін, В. В. Правосвідомість як умова формування правової державності в Україні [Текст] / В. В. Мухін // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 168–170.
230. Национальные интересы, национальная и международная безопасность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/2002/4/11.htm#_ftn2. – Загл. с экрана.
231. Недбайло, П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм [Текст] / П. Е. Недбайло // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 49–53.
232. Нерсесянц, В. С. Система юридических гарантий прав и свобод граждан [Текст] / В. С. Нерсесянц // Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 60–65.
233. Нестеренко, О. В. Законодавче регулювання права на доступ до інформації в Україні: проблеми та шляхи вдосконалення [Текст] / О. В. Нестеренко // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XII регіон. наук.-практ. конф. (м. Львів, 9–10 лют. 2006 р.). – Львів : Юрид. ф-т Львів. ун-ту ім. І. Франка, 2006. – С. 167–168.
234. Нестеренко, О. В. Огляд змін до законодавства у сфері регулювання діяльності засобів масової інформації та свободи інформації в Україні у 2005 р. [Текст] / О. В. Нестеренко // Свобода висловлювань та приватність. – 2005. – № 4.
235. Нижник, Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник,

- Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
236. Новицький, Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України [Текст] : монографія / Г. В. Новицький. – К. : Інтертехнологія, 2008. – 496 с.
237. Нынешнее поколение европейцев будет жить в информационном обществе [Электронный ресурс] // PC Week / Russian Edition. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/year2000/n13/cp1251/strategy/chapter.htm>. – Загл. с экрана.
238. О свободе информации 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu.int/en/comm./dg10/build/build.htm>. – Загл. с экрана.
239. Ожегов, С. И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Рус. яз., 1991. – 917 с.
240. Оніщенко, Н. М. Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи [Текст] : монографія / Н. М. Оніщенко ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Юрид. думка, 2008. – 320 с.
241. Оніщук, М. Конституційна реформа: пролог чи післямова? [Текст] / М. Оніщук // Голос України. – 2004. – 2 лип. (№ 120). – С. 13.
242. Оніщук, М. Система стримувань і противаг у незалежній Українській державі: досвід, проблеми, перспективи [Текст] / М. Оніщук // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. пр. – К. : Логос, 2008. – С. 115–130.
243. Онупрієнко, А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз [Текст] : монографія / А. М. Онупрієнко. – Х. : ПП «Торсінг», 2009. – 300 с.
244. Оптимистический прогноз развития Китая [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1042321320>. – Загл. с экрана.
245. Опыт развития информационных технологий в Индии [Электронный ресурс] // Государство в XXI веке. – Режим доступа: www.microsoft.com/rus/government. – Загл. с экрана.
246. Органи державної влади України [Текст] : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.

247. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование [Текст] : науч.-аналит. обзор. – М. : ИНИОН РАН, 1994. – 91 с.
248. Орзих, М. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право [Текст] : монография / М. Орзих, А. Крусян. – Киев : Алерта, 2006. – 290 с.
249. Основи інформаційного права України [Текст] / В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський, В. В. Гриценко та ін. ; за ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калужного, П. В. Мельника. – К. : Знання, 2004. – 256 с.
250. Основы обновленной Европейской стратегии безопасности [Текст] / С. Бископ // Вестн. междунар. орг. – 2009. – № 2 (24). – С. 105–120.
251. Островский, А. В. Развитие экономики Китая: вызов для европейского союза [Электронный ресурс] / А. В. Островский. – Режим доступа: <http://www.igrunov.ru/vin/vchk-vin-civil/globaliz/1149271860.html/>. – Загл. с экрана.
252. Оффердал, О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы [Текст] / О. Оффердал // ПОЛИС. – 1999. – № 2. – С. 155–167.
253. Павловський, В. Інформаційне законодавство України від інкорпорації до кодифікації [Текст] / В. Павловський // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії та практики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1999. – С. 128–129.
254. Парламентське право України [Текст]. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 500 с.
255. Пежановська-Замайтис, М. Реорганизация государственной службы: опыт современной Польши [Текст] / М. Пежановська-Замайтис // Вестн. МГУ Сер. 12, Полит. науки. – 2002. – № 6. – С. 105–112.
256. Петрів, І. Конституційно-правове поняття національної безпеки [Текст] / І. Петрів // Право України. – 2005. – № 5. – С. 105–107.
257. Петров, А. В. Информационные технологии в органах государственной власти [Текст] / А. В. Петров // Проблемы теории и практики упр. – 1999. – № 5. – С. 27–34.
258. Пилипчук, В. Теоретико-правові проблеми подолання глобальних викликів і загроз національній безпеці [Текст] / В. Пилипчук // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 1 (52). – С. 22–30.

259. План дій «Україна-Європейський союз», Європейська політика сусідства [Електронний ресурс] : схвал. Каб. Міністрів України 12.02.2005 р., схвал. Радою з питань співробітництва між Україною і Європ. Союзом 21.02.2005 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693.
260. Погорілко, В. Ф. Теоретичні і практичні проблеми сучасного українського державотворення [Текст] / В. Ф. Погорілко // Академічні читання. Вип. 1 (2005–2007 роки). – К. : УАІД «Рада», 2008. – С. 6–19.
261. Пожарський, В. Під уламками правосуддя [Текст] / В. Пожарський // Дзеркало тижня. – 2007. – 10 листоп.
262. Політична декларація про засоби масової інформації в демократичному суспільстві 4-ї Європейської конференції міністрів з політики у сфері засобів масової інформації. Резолюція № 2 «Журналістські свободи і права людини». Заява «Про порушення журналістських свобод» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_121. – Заголовок з екрана.
263. Політичний енциклопедичний словник [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.
264. Права человека и процессы глобализации современного мира [Текст] / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : Норма, 2005. – 464 с.
265. Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства [Текст] : монографія / за ред. Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2007. – 248 с.
266. Правова культура і громадянське суспільство в Україні: стан і перспективи розвитку [Текст] : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2007. – 216 с.
267. Правова система України: історія, стан та перспективи [Текст]. – Х. : Право, 2008. – Т. 2. – 576 с.
268. Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации [Текст] / под ред. В. Г. Вишнякова. – М. : Юрид. лит., 2005. – 400 с.
269. Правосвідомість і правова культура у розбудові Української держави [Текст] // Право України. – 2005. – № 4. – С. 3–5.
270. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні [Текст] : монографія / Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. – Х. : Право, 2009. – 352 с.

271. Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення [Текст] : монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода та ін. ; відп. ред. В. С. Бігун. – К., 2009. – 316 с. – (Б-ка міжнар. часоп. «Проблеми філософії права»).
272. Практические задачи и требования местного самоуправления в Германии [Текст] // Местное самоуправление: теория и практика / под общ. ред. Г. Люхтерхандт. – М. : Фонд Ф. Науманна, 1996. – С. 24–26.
273. Приведення українського законодавства до європейських стандартів. Обговорення законів України «Про інформацію» та «Порядок висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [Текст] : матеріали засід. «круглого столу» за участі Ком. Верхов. Ради України з питань свободи слова та інформації, Ради Європи та ОБСЄ. – К. : АртЕК, 2003. – С. 15–16.
274. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування [Текст] : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо та ін. – К. : [б. в.], 2000. – 136 с.
275. Приоритеты европейских государств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/index_en.htm. – Загл. с экрана.
276. Приступенко, Т. Деякі аспекти правового регулювання засобів масової інформації України [Електронний ресурс] / Т. Приступенко. – Режим доступу: <http://pravo-media.at.ua/publ/5-1-0-26>. – Заголовок з екрана.
277. Про авторське право та суміжні права [Текст] : Закон України від 23.12.1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 13. – Ст. 64.
278. Про видавничу справу [Текст] : Закон України від 05.06.1997 р. № 318/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 32. – Ст. 206.
279. Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [Електронний ресурс] : проект Закону України від 11 січ. 2007 р. № 2882. – Режим доступу: <http://www.gada.gov.ua>. – Заголовок з екрана.
280. Про внесення змін до Конституції України [Текст] : Проект Закону України від 8 груд. 2004 р. (реєстр. № 3207-1) // Голос України. – 2005. – 13 січ. (№ 5).

281. Про внесення зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 16–17. – Ст. 134.
282. Про Воєнну доктрину [Текст] : Указ Президента від 15 лип. 2004 р. № 800/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 30, ч. 1. – Ст. 2005.
283. Про Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 919/2000. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/792.html>.
284. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
285. Про державну таємницю [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
286. Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України [Текст] : Указ Президента від 8 лют. 2005 р. № 208 // Уряд. кур'єр. – 2005. – № 33. – С. 5.
287. Про додаткові заходи щодо безперешкодної діяльності засобів масової інформації, дальшого утвердження свободи слова в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1323/2000. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/691.html>.
288. Про доступ до судових рішень [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.
289. Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97¹ та внесення змін і доповнень до статей 106, 114⁵ і 120 Конституції України [Текст] : Закон України від 19 груд. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 60.
290. Про друковані ЗМІ (пресу) [Текст] : Закон України від 16.11.1992 р. № 2782-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
291. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 367 // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 351.

292. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики [Електронний ресурс] : проект Закону України від 1 черв. 2010 р. № 6451. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрана.
293. Про захист інформації в автоматизованих системах [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.
294. Про зв'язок [Текст] : Закон України від 16 трав. 1995 р. № 160/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995.
295. Про інформацію [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
296. Про Кабінет Міністрів України [Текст] : Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
297. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки [Текст] : постанова Верхов. Ради України від 16 січ. 1997 р. № 3/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.
298. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
299. Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
300. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення [Текст] : Закон України від 23.09.1997 р. № 53/97 ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.
301. Про національну систему інформатизації [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://alexradio.com.ua/lawdoc/zakon5.html> – Заголовок з екрана.
302. Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
303. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки [Текст] : Закон України № 537-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 101.
304. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки [Текст] : Закон України № 537-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

305. Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 52. – Ст. 566.
306. Про підсумки парламентських слухань «Інформаційна політика України: стан і перспективи» [Електронний ресурс] : Постанова Верхов. Ради України від 21.06.2005 р. № 2684-IV. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart58/inx58003.htm>.
307. Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи [Текст] : Указ Президента України від 20.01.2006 р. № 39/2006 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 4. – Ст. 143.
308. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 45. – Ст. 271.
309. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3-2002-%EF>.
310. Про Раду національної безпеки і оборони України [Текст] : Закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
311. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.
312. Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 5–6. – Ст. 71.
313. Про реалізацію статей 14 і 16 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 15 берез. 1999 р. № 377. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=377-99-%EF>.
314. Про рекомендації парламентських слухань «Перспективи створення громадського телерадіомовлення в Україні» [Текст] : Постанова

- Верхов. Ради України від 21.06.2005 р. № 2684-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 28. – Ст. 377.
315. Про рекомендації учасників парламентських слухань «Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи» [Текст] : Постанова Верхов. Ради України від 25.04.1997 р. № 236/97 ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 22. – Ст. 162.
316. Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України [Текст] : Закон України від 18.07.1997 р. № 485/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 114.
317. Про Стратегію національної безпеки України [Текст] : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.
318. Про судоустрій України [Текст] : Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 27–28.
319. Про телебачення та радіомовлення [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 33.
320. Проблеми глобалізації та геополітичний вектор розвитку України [Текст] : зб. тез (за матеріалами ХІХ харк. політол. читань) / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування АПрНУ. – Х., 2007. – 356 с.
321. Проблеми модернізації політичних систем сучасності [Текст]. – Х. : Право, 2008. – 320 с.
322. Проблемы общей теории государства и права [Текст] / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 460 с.
323. Програма «Електронна Україна» (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stc.gov.ua/_info. – Заголовок з екрана.
324. Програма дій «Порядок денний на ХХІ століття» [Текст] : пер. з англ. – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.
325. Проект Закону про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України [Електронний ресурс] : зареєстр. Верхов. Радою України 20.08.2002 р. № 2о82, внес. Головатим С. П., прийнятий в перш. читанні 17.12.2004 р. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/law2/Proect.2>. – Заголовок з екрана.
326. Протасова, В. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди [Текст] / В. Протасова. – Х. : Право, 2009. – 208 с.
327. Пухан, И. Римское право [Текст] : (базовый учеб.) : пер. с макед. / Иво Пухан, М. Поленак-Акимовская. – М. : Зерцало : ТЕИС, 1999. – 448 с.

328. Пылин, В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления [Текст] / В. В. Пылин // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 13–20.
329. Пэюхэнен, А. Исполнительная власть в Финляндии [Текст] / А. Пэюхэнен // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 147–152.
330. Рабінович, П. Конституційне судочинство як інструмент тлумачення законодавства відповідно до соціальних потреб і змін [Текст] / П. Рабінович // Вісн. Конституц. Суду України. – 2007. – № 1. – С. 31–37.
331. Рабінович, П. М. Права і свободи людини в умовах зміцнення та розвитку державності України (конституційні засади) [Текст] / П. М. Рабінович // Конституційно-правові засади становлення української державності / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – С. 90–113.
332. Рабінович, П. М. Права людини і громадянина [Текст] : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
333. Рабінович, П. М. Верховенство права [Текст] / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 341–342.
334. Ратинов, А. Р. Структура и функции правового сознания [Текст] / А. Р. Ратинов // Проблемы социологии права. – Воронеж, 1970. – Вып. 1. – С. 178–187.
335. Ревенко, В. Інформатизація державного управління [Текст] / В. Ревенко // Вісн. держ. служби України. – 1997. – № 4. – С. 76–81.
336. Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.
337. Регламент Верховної Ради України від 16 березня 2006 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 23, № 24–25. – Ст. 202.
338. Реформы местного управления в странах Западной Европы [Текст] : сб. ст. и обзоров. – М. : ИНИОН РАН, 1993. – 128 с.
339. Речицкий, В. В. Конституционализм. Украинский опыт [Текст] / В. В. Речицкий. – Харьков : Фолио, 1998. – 158 с.
340. Речицький, В. Юридичний коментар до нового порядку формування парламентської коаліції в Україні [Текст] / В. Речицький // Права людини. – 2010. – № 13. – С. 2–4.

341. Рихтер, А. Г. Свобода массовой информации в постсоветском пространстве [Текст] / А. Г. Рихтер. – М. : ВК, 2007. – 368 с.
342. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року № 79-V) (справа про повноваження Конституційного Суду України) [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 52. – Ст. 1742.
343. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17 вересня 2008 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 72. – Ст. 2432.
344. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 27. – Ст. 1070.
345. Рішення Конституційного Суду України у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 52. – Ст. 1741.
346. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) від 30.10.1997 р. // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 46. – Ст. 126.
347. Рудик, П. А. Коментар до конституційних змін [Текст] / П. А. Рудик. – К. : Центр учб. л-ри, 2008. – 220 с.
348. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі [Текст] / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк. – К. : Міленіум : Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с.
349. Самоуправление: от теории к практике [Текст] / под ред. Ю. А. Тихомирова, Г. Х. Шахназарова. – М. : Юрид. лит., 1988. – 206 с.

350. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства [Текст] : аналіт. доп., зб. пер. док. / відп. ред. А. В. Пазюка. – К. : МГО Прайверсі Юкрейн, 2004. – С. 57.
351. Свирский, Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине [Текст] : учеб. пособие / Б. М. Свирский. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Харьков : Эспада, 2004. – 304 с.
352. Селіванов, А. О. Верховенство права в Конституційному правосудді [Текст] / А. О. Селіванов. – К. ; Х. : Акад. прав. наук України, 2006. – 400 с.
353. Селіванов, А. О. Стабільність Конституції України як умова нових конституційних ідей [Текст] / А. О. Селіванов // Голос України. – 2006. – 4 берез.
354. Селівон, М. Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя [Текст] / М. Селівон // Вісн. Конституц. Суду України. – 2005. – № 3. – С. 35–52.
355. Семенюк, О. Л. Спільна політика Європейського Союзу у сфері безпеки та оборони в умовах його розширення [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / О. Л. Семенюк. – К., 2007. – 18 с.
356. Семитко, А. П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс [Текст] / А. П. Семитко. – Екатеринбург : УГЮА, 1996. – 313 с.
357. Сергеев, М. Как преодолеть цифровое неравенство [Электронный ресурс] / М. Сергеев. – Режим доступа: <http://www.politcom.ru/article.php?id=740>. – Загл. с экрана.
358. Сергієнко, О. В. Правова культура посадових осіб місцевого самоврядування в аспекті їх службової діяльності [Текст] / О. В. Сергієнко // Правова культура і проблеми суспільства в Україні: стан і перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. – Х. : Право, 2007. – С. 155–156.
359. Сergygin, V. O. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. О. Сergygin. – Х., 1998. – 20 с.
360. Сergygin, S. G. Конституційна реформа як засіб покращення моделі державного і муніципального управління [Текст] / С. Г. Сergygin // Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф.

- (м. Харків, 21 трав. 2009 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 5–7.
361. Синькевич, Н. А. Государственная теория самоуправления и ее направления в европейской науке X – начала XX века [Текст] / Н. А. Синькевич // История государства и права. – 2004. – № 2. – С. 10–13.
362. Сібільова, Н. В. Еволюція поняття «правосуддя» [Текст] / Н. В. Сібільова // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 186–196.
363. Сіренко, В. То що нас очікує – охлократія, авторитаризм чи парламентська республіка? [Текст] / В. Сіренко // Голос України. – 2005. – 22 лют. (№ 33).
364. Сіренко, В. Який Президент нам потрібен [Текст] / В. Сіренко // Голос України. – 2004. – 27 лип. (№ 137). – С. 8.
365. Скрипнюк, О. В. Конституційна реформа в Україні: проблеми удосконалення системної організації державної влади [Текст] / О. В. Скрипнюк // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. пр. – Хмельницький : Вид-во Хмельниц. ун-ту упр. та права, 2008. – С. 18–21.
366. Слинко, Т. Н. Правовые проблемы регулирования информационных отношений [Текст] / Т. Н. Слинко // Проблемы законності : республік. міжвід. наук. зб. / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; відп. ред. В. Я. Тацій. – Х., 1996. – Вип. 31. – С. 177.
367. Слінько, Т. М. Конституційно-правові аспекти забезпечення права на інформацію в Україні [Текст] / Т. М. Слінько // Проблемы законності : республік. міжвід. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1999. – Вип. 40. – С. 32–38.
368. Смелянцев, А. П. Проблема загроз інтересам безпеки України (соціально-філософський аналіз) [Текст] : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / А. П. Смелянцев ; Харк. військ. ун-т. – Х., 2001. – 16 с.
369. Смоленский, М. Б. Конституционное право Российской Федерации [Текст] : учебник / М. Б. Смоленский, М. В. Мархгейм. – М., 2003. – 465 с.
370. Современные зарубежные конституции [Текст] : сб. док. по конституц. праву зарубеш. стран / под ред. В. В. Маклакова. – М. : [б. и.], 1996. – 286 с.

371. Современный словарь по общественным наукам [Текст] / под общ. ред. О. Г. Данильяна, Н. И. Панова. – М. : Эксимо, 2005. – 528 с.
372. Соловьев, Э. Ю. И. Кант: взаимодополнительность морали и права [Текст] / Э. Ю. Соловьев. – М. : Наука, 1992. – 210 с.
373. Соснін, О. В. Проблеми регулювання суспільних правовідносин в інформаційній сфері [Текст] / О. В. Соснін // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 18. – С. 495–502.
374. Старцев, Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Текст] : курс лекций / Я. Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005. – 170 с.
375. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/news/436.html>. – Загл. с экрана.
376. Стрельбицький, М. П. Державність та національна безпека [Текст] / М. П. Стрельбицький // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. / наук. кер. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 17–39.
377. Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Сюр. – К., 2006. – 20 с.
378. Талапина, Э. В. Становление информационного общества во Франции [Текст] / Э. В. Талапина // Государство и право. – 2004. – № 7. – С. 68–78.
379. Таманага, Б. Верховенство права: історія, політика, теорія [Текст] / Б. Таманага ; пер з англ. А. Іщенко. – К. : Вид. Дім «Києво-Могилян. акад.», 2007. – 208 с.
380. Тацій, В. Я. Конституційна реформа – шлях до політичного компромісу та соціального миру [Текст] / В. Я. Тацій // Тижневик 2000. – 2004. – 31 груд.
381. Тацій, В. Я. Права людини і громадянина як підґрунтя вдосконалення законодавства України [Текст] / В. Я. Тацій // Проблеми законності : зб. наук. пр. / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; відп. ред. В. Я. Тацій. – Х., 2009. – Вип. 100. – С. 10–11.
382. Тацій, В. Я. Теоретико-методологічні засади оновлення конституційного ладу України на сучасному етапі [Текст] / В. Я. Тацій //

Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми. – Х. : Право, 2009. – С. 5–14.

383. Темеши, И. Местное самоуправление в Венгрии [Текст] / И. Темеши // Децентрализация: эксперименты и реформы. Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе / под ред. Т. М. Хорвата. – Будапешт : Ин-т открытого о-ва, 2000. – С. 385–412.
384. Тер-Акопов, А. А. Юридическая безопасность человека в России. Угрозы и вызовы в сфере юриспруденции (по материалам научно-практической конференции) [Текст] / А. А. Тер-Акопов // Государство и право. – 2002. – № 4. – С. 80–89.
385. Тимофеев, Н. С. Коммунальное право ФРГ [Текст] / Н. С. Тимофеев. – М. : Изд-во МГУ, 1982. – 137 с.
386. Тимчасовий регламент Верховної Ради України [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 28. – Ст. 873.
387. Титаренко, О. Аналіз реалізації концепції електронного уряду в Японії [Текст] / О. Титаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 99–104.
388. Тихомиров, Ю. А. Публичное право [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
389. Тищенко, Ю. Результати моніторингу функціонування веб-сторінок центральних органів державної влади [Електронний ресурс] / Ю. Тищенко. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua>. – Заголовок з екрана.
390. Тодика, Ю. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян [Текст] / Ю. Тодика, В. Серьогін // Право України. – 1998. – № 6. – С. 23.
391. Тодика, О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства [Текст] / О. Ю. Тодика. – Х. : Право, 2007. – 480 с.
392. Тодыка, О. Ю. Народовластие в условиях глобализации [Текст] : монография / О. Ю. Тодыка ; под ред. А. В. Петришина. – Харьков : Право, 2005. – 336 с.
393. Тодыка, Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина [Текст] : учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. – Харьков : Фолио : Райдер, 1998. – 292 с.

394. Тодыка, Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине [Текст] : монография / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. – Киев : Ін Юре, 2004. – 372 с.
395. Тодыка, Ю. Н. Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика [Текст] : монография / Ю. Н. Тодыка. – Харьков : Факт, 2001. – 328 с.
396. Толковый словарь русского языка [Текст] / под ред. Д. Н. Ушакова. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1938. – Т. 2. – 1039 с.
397. Третяк, С. Правове забезпечення правової культури населення як умова створення основ громадянського суспільства [Текст] / С. Третяк // Право України. – 2005. – № 4. – С. 26–28.
398. Уваров, А. А. О некоторых критериях эффективности местного самоуправления [Текст] / А. А. Уваров // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 123–131.
399. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 10 листопада 1994 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 24. – Ст. 45.
400. Угода про співробітництво в галузі інформації від 09.10.1992 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 40. – Ст. 2700.
401. Угода про створення Коаліції «Національного розвитку, стабільності та порядку» [Текст] // Голос України. – 2008. – 17 груд.
402. Угода про утворення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання [Текст] // Голос України. – 2007. – 1 груд.
403. Українчук, О. В. Забезпечення національної безпеки в умовах формування в Україні громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Українчук. – Х., 1994. – 18 с.
404. Фадеев, В. И. Муниципальное право России [Текст] / В. И. Фадеев. – М. : Норма, 1994. – 168 с.
405. Федералист. Политическое эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея [Текст]. – М. : Прогресс. Литера, 1993.
406. Федоренко, В. Л. Інститут національної безпеки України як складова системи національного конституційного права [Текст] / В. Л. Федоренко // Національна безпека України: стан, кризові явища та шляхи їх подолання / Нац. акад. упр., Центр перспект. соц.

- дослідж. ; редкол.: С. А. Єрохін (голова) та ін. – К. : Нац. акад. упр., 2005. – С. 222–226.
407. Формування професійної правосвідомості юриста [Текст] : монографія. – Львів : ЛІВС, 1997. – 96 с.
408. Фрицький, Ю. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації [Текст] / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002. – № 6. – С. 34–39.
409. Фуллер, Л. Л. Мораль права [Текст] : пер. з англ. / Л. Л. Фуллер. – К. : Сфера, 1999. – 232 с.
410. Харт, Х. Л. А. Концепція права [Текст] : пер. з англ. / Х. Л. А. Харт. – К. : Сфера, 1998. – 236 с.
411. Храбан, І. А. Конфігурація європейської безпеки в контексті реалізації національних інтересів України (воєнно-політичний аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01 / І. А. Храбан. – К., 2008. – 32 с.
412. Хухлындина, Л. М. Интеграция: объединенная Европа или сообщество свободных европейских регионов? [Текст] / Л. М. Хухлындина, Д. А. Ходаков // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1999. – № 4. – С. 40–48.
413. Цветков, В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти [Текст] / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – 496 с.
414. Цвік, М. В. Верховенство права в контексті прав людини [Текст] / М. В. Цвік // Держава і право. – 2004. – № 1. – С. 49–55.
415. Цимбалюк, М. Онтологічний аспект дослідження права і правосвідомості [Текст] / М. Цимбалюк // Право України. – 2007. – № 2 – С. 32–33.
416. Циппеліус, Р. Юридична методологія [Текст] / Р. Циппеліус ; пер., адаптація, приклади з права України і список термінів – Р. Корнута. – К. : Реферат, 2004. – 176 с.
417. Циц, С. В. Поняття та сутність професійної діяльності [Текст] / С. В. Циц // Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 40. – С. 230–233.
418. Цыганков, П. А. «Самонадеянность силы»: критический анализ концепции кооперативной безопасности в свете международно-

- политической теории [Текст] / П. А. Цыганков // Вестн. Моск. ун-та. Серия 18, Социология и политология. – 2001. – № 1. – С. 121–123.
419. Черкасов, А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов. – М. : Изд. группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – 160 с.
420. Четвернин, В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию [Текст] / В. А. Четвернин. – М. : ИГПАН, 1993. – 230 с.
421. Чиж, І. С. Україна: шлях до інформаційного суспільства [Текст] / І. С. Чиж. – К. : Либідь, 2004. – 286 с.
422. Чиркин, В. Е. Конституционное право России [Текст] : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2003. – 447 с.
423. Чиркин, В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт [Текст] / В. Е. Чиркин // Журн. рос. права. – 1997. – № 8. – С. 96–105.
424. Чиркин, В. Е. Основы сравнительного государственоведения [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Изд. дом «Артикул», 1997. – 360 с.
425. Чиркин, В. Е. Публичная власть [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Юристь, 2005. – 175 с.
426. Чуйко, З. Д. Правовий нігілізм як загроза національній безпеці [Текст] / З. Д. Чуйко // Правова культура і проблеми суспільства в Україні: стан і перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 12 жовт. 2007 р. –Х. : Право, 2007. – С. 141–143.
427. Чуйко, З. Д. Процеси глобалізації і проблеми національної безпеки [Текст] / З. Д. Чуйко // Вісн. Луган. держ. ун-ту внутр. справ. – 2007. – Вип. 1. – С. 38–47.
428. Чукут, С. Сутність електронного уряду та принципи його організації [Текст] / С. Чукут // Вісн. Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. – 2003. – № 2. – С. 430.
429. Чухранова, Н. В. Світовий досвід організації територіальної влади як процес її децентралізації [Текст] / Н. В. Чухранова // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2006. – Вип. 32. – С. 142–149.
430. Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) [Текст] / А. Шайо. – М. : Юрист, 2001. – 292 с.

431. Шаповал, В. М. Зарубіжний парламентаризм [Текст] / В. М. Шаповал. – К. : Основи, 1993. – 143 с.
432. Шевердяев, С. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С. Н. Шевердяев. – М., 2005. – 20 с.
433. Шевчук, С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції [Текст] / С. Шевчук. – Вид. 2-ге, випр., доп. – К. : Реферат, 2007. – 848 с.
434. Шеер, Х. Демократический социализм и коммунальное самоуправление – новый синтез [Текст] / Х. Шеер // Местные и муниципальные органы государственного управления буржуазных стран. – М., 1984. – С. 57–64.
435. Шемшученко, Ю. Теоретичні проблеми організації державної влади в Україні [Текст] / Ю. Шемшученко // Проблеми сучасного українського конституціоналізму : зб. наук. пр. – К. : Логос, 2008. – С. 67–72.
436. Шишкина, Н. Э. Местное управление в зарубежных странах: сущность и современные проблемы развития [Текст] / Н. Э. Шишкина. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1995. – 210 с.
437. Шляхтина, С. Электронное правительство в цифрах и фактах [Электронный ресурс] / С. Шляхтина. – Режим доступа: <http://www.compress.ru/article.aspx?id=17274&iid=799>. – Загл. с экрана.
438. Штимпфл, Г. Местное самоуправление [Текст] : справочник / Г. Штимпфл, Х. Шоллер. – Мюнхен, 1995. – 209 с.
439. Шуберт, Т. Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование [Текст] / Т. Э. Шуберт. – М. : Право и закон, 2001. – 176 с.
440. Шупінська, О. Загальне і особливе у співвідношенні категорій правової та юридичної культури [Текст] / О. Шупінська // Право України. – 1998. – № 11. – С. 131–135.
441. Эбзеев, Б. С. Конституционные основы свободы личности в СССР. [Текст] / Б. С. Эбзеев ; под ред. И. Е. Фарсера. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – 137 с.
442. Электронное правительство информационного общества [Электронный ресурс] // PC Week / Russian Edition. – Режим досту-

па: <http://www.pcweek.ru/year 2000/n 15/cp 1251/strategy/index.htm>. – Загл. с экрана.

443. Энциклопедический словарь [Текст] / под ред. К. К. Арсеньева, Ф. Ф. Петрушевского ; изд.: Ф. А. Брокгаузь, И. А. Ефронъ. – СПб. : Типо-Литогр. Акц. о-ва «Издательское Дело», Брокгаузь – Ефронъ, 1900. – Т. 56 : Саварни – Сахарон. – 497 с.
444. Энциклопедический словарь [Текст]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Большая Рос. Энцикл., 1997. – 415 с.
445. Явич, Л. С. Право и общественные отношения [Текст] / Л. С. Явич. – М. : Юрид. лит., 1971. – 152 с.
446. Яковюк, І. В. Європейська інтеграція як фактор державно-правового розвитку України [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 21 трав. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2009. – С. 23–26.
447. Яковюк, І. В. Правова культура в умовах глобалізації та європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2007. – Вип. 13. – С. 3–16.
448. Яковюк, І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Яковюк. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2000. – 19 с.
449. Янюк, Н. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень [Текст] / Н. Янюк, О. Бориславська // Право України. – 2006. – № 6. – С. 19–24.
450. Ясюнас, В. А. Основы местного самоуправления : учеб. пособие / В. А. Ясюнас. – М. : Ось-89, 1998. – 224 с.
451. Accenture 2005 e-Government Report Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.accenture.com/x doc/ca/locations/canada/insights/studies/leadership_cust.pdf. – Заголовок з екрана.
452. Black's Law Diction [Текст] / by Black Henry Campbell. – 6th ed. – St. Paul, Minn : West publishing co, 1990. – 1657 p.
453. Cabinet Office (1999), Modernising Government. London: The Stationery Office, available at: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.citu.gov.uk/moderngov/whitepaper/4310.htm>. – Заголовок з екрана.

454. Costa, P. and Zolo, D. (eds.) *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*, Dordrecht : Springer, 2007. – 695 p.
455. *Der Europäische Rechtsstaat. 200 Zeugnisse seiner Geschichte.* – Heidelberg : C. F. Muller juristische Verlag, 1994. – 169 s.
456. Local Government and Public Service Initiative, URL: <http://lgi.osi.hu/publications/2002/98/Dec-Reform-Ch4.pdf>.
457. Gajduscek, G. Hungary:overview, World Bank, 2002 [Электронный ресурс] / G. Gajduscek, J.-J. Dethier. – Режим доступа: <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsHungary.pdf>. – Заголовок з екрана.
458. Gajduscher G. Evolution of the Hungarian General Civil Service Program / G. Gajduscher, G. Hajnal // Discussion Papers (Local Government & Public Service Reform Initiative). – 2000. – № 16. – P. 14–28.
459. Harris, D. Law of the European Convention on Human Rights [Текст] / M. O’Boyle, C. Warbrick. – London : Butterworth, 1995. – 753 p.
460. Szegvari. P. Methods and Techniques of Managing Decentralization Hungary in Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Eastern Europe, Peteri, (2002) [Текст] / P. Szegvari. – G., Ed., pp.139–150.
461. Information technology research and development: information technology for 21st century [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/WH/New/html/20000121-2.htm/>. – Заголовок з екрана.
462. Kulesza, M. Methods and Techniques of Managing Reforms in CEE Countries: The Polish experience [Текст] / M. Kulesza // Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe (ed. by Gabor Peteri), Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative. – Budapest, 2002. – P. 204–226.
463. Laporta, Francisco. Globalization and the rule of law. Provisional draft for discussion with some doubts and perplexities of an old Westphalian // Law and Justice in a global society. Plenary Sessions. Lectures. – Granada : International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy, Universidad de Granada, 2005. – P. 253–274.
464. Local and Regional Governments in Latvia [Текст]. – 2d ed., 2002. – 40 p.
465. Lyons, D. *Ethics and the Rule of Law.* – Cambridge : Cambridge University Press, 1990. – 229 p.

466. Norton, A. An International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies [Текст] / A. Norton. – Aldershot : Edward Elgar, 1994. – 87 p.
467. Polski Serwer Prawa [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lex.com.pl/oferta/>. – Заголовок з екрана.
468. Raz, J. The Rule of Law, in Raz, J. The Autonomy of Law. – Oxford : Clarendon Press, 1979. – P. 120–164.
469. Regular report of Hungary's Progress Towards Accession [Электронный ресурс] // Commission of the European Communities. – Brussels, 9 October 2002. – Режим доступа: http://www.european-movement.org/enlargement/focus_on_hungary.php.
470. Regular reports from the European Commission on Hungary's progress towards accession, 1998-2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/#Overview> of key documents related to enlargement. – Заголовок з екрана.
471. Shapiro, I. (ed.) The Rule of Law, New York: New York University Press, 1990. – 570 p.
472. The Rule of Law. History, Theory and Criticism. P. Costa and D. Zolo (eds.). – Dordrecht : Springer, 2007. – 695 p.

Наукове видання

**Правові основи формування
та функціонування органів державної
влади у контексті євроінтеграції**

Монографія

*За редакцією академіка Ю. П. Битяка
і професора О. Г. Данильяна*

Редактор *С. А. Пашинська*
Коректор *М. М. Поточняк*
Комп'ютерна верстка *О. І. Євтєєвої*
Дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 23.11.2010.
Формат 60×90 ¹/₁₆, Папір офсетний. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 22. Ум. друк. арк. 24. Вид. № 540.
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Виготовлено в друкарні СПДФО Білетченко
(057) 758-35-98