

УДК 342.52

КОРЖ І.Ф., доктор юридичних наук, завідувач науковою лабораторією
НДІ інформатики і права НАПрН України

ВІЛЬНИЙ ДОСТУП ГРОМАДЯН ДО ПРАВОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ – ЗАСАДНИЧА ОЗНАКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

***Анотація.** В даній статті досліджується питання правового регулювання доступу громадян України до правової інформації, як різновиду публічної інформації; аналізується ефективність дії законодавства у даній сфері, а також відповідність його міжнародно-правовим актам, що регулюють дане питання; здійснюється аналіз міжнародних статистичних даних, що досліджують питання стану доступу громадян України до згаданої інформації; аргументується співвідношення стану доступу до правової інформації зі станом правової безпеки держави.*

***Ключові слова:** взаємодія влади і суспільства; доступ до правової інформації; консультації; правова безпека; правова інформація; управління державними справами.*

***Summary.** This article explores the question of legal regulation of access of Ukrainian citizens to legal information, as a type of public information; analyzes the effectiveness of the legislation in this area, as well as its compliance with international legal acts governing this issue; an analysis of international statistical data that examines the state of access of Ukrainian citizens to the said information; the balance of the state of access to legal information with the state of legal security of the state is argued.*

***Keywords:** interaction of power and society; access to legal information; consultations; legal security; legal information; management of public affairs.*

***Аннотация.** В данной статье исследуется вопрос правового регулирования доступа граждан Украины к правовой информации, как разновидности публичной информации; анализируется эффективность действия законодательства в данной сфере, а также соответствие его международно-правовым актам, регулирующим данный вопрос; осуществляется анализ международных статистических данных, которые исследуют вопрос состояния доступа граждан Украины к упомянутой информации; аргументируется соотношение состояния доступа к правовой информации с состоянием правовой безопасности государства.*

***Ключевые слова:** взаимодействие власти и общества; доступ к правовой информации; консультации; правовая безопасность; правовая информация; управление государственными делами.*

Постановка проблеми. Відповідно до статті 34 Конституції України, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Здійснення цих прав може бути обмежене законом. А згідно зі статтею 57 Конституції України, кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Таким чином правова інформація, яка міститься у відповідних актах та документах органів державної влади, як різновид публічної інформації (оскільки вона стосується діяльності публічних органів держави, визначає права і свободи суб'єктів суспільних відносин), має бути доступною для громадськості. Зазначене питання регулюється

відповідними законами [9, с. 18] і має усі підстави для відкритості і доступності. Також, актуальність зазначеного обумовлено тим, що в демократичній державі влада не може ефективно функціонувати без взаєморозуміння і конструктивної взаємодії з громадянським суспільством, яке являє собою множинність самодіяльних, незалежних від держави соціальних груп та індивідів, які самостійно захищають свої інтереси.

Наукові розвідки з питань доступу до правової інформації, регулювання суспільних відносин між державними органами, органами місцевого самоврядування, територіальними органами, установами, підвідомчими державними органам та фізичними і юридичними особами в сфері отримання та поширення інформації є надзвичайно корисними в сучасний період розвитку української держави. Фактично, право на інформацію є одним за найважливіших здобутків громади на шляху до становлення демократичної держави, де реалізується ефективна участь громадян в управлінні країною і існує справжня підзвітність уряду. ЗМІ наводять безліч прикладів, коли право на інформацію вже стало інструментом виявлення випадків корупції у багатьох державних органах. Слід також мати на увазі, що законодавство про доступ до інформації здатне забезпечити важливі соціальні переваги. Воно встановлює способи і порядок отримання і поширення публічної інформації, визначає права і обов'язки користувачів і власників інформацією, забезпечує гарантії реалізації прав користувачів інформацією на вільне одержання та поширення публічної інформації.

Як показує світова практика, за умов належно організованої взаємодії влади і громадськості, у державі набагато ефективніше вирішуються проблемні питання. Наразі можна стверджувати, що в Україні є серйозний прогрес із забезпечення громадян можливістю контролювати державні органи, ознайомлюватись з національним законодавством, постановами регіональних державних органів тощо. В той же самий час у порівнянні з більш розвиненими країнами світу Україна все ще відстає в даній сфері.

Метою статті є аналіз стану доступу громадян до правової інформації в Україні, як конституційного права громадян, зазначивши існуючі проблеми щодо доступу до правової інформації та причини їх виникнення; визначення співвідношення стану реалізації згаданого права з такою правовою категорією як “правова безпека”; розкриття наслідки впливу негативних чинників на стан демократичних свобод у державі.

Виклад основного матеріалу. Успішна реформа державної влади, місцевого самоврядування та суспільного життя в Україні, і як результат зазначеного – відповідність рівня основних національних стандартів (соціальних, правових, політичних тощо) стандартам передових європейських країн – саме цього очікує українське суспільство від провідників зазначених змін в Україні. Люди очікують впровадження у життя саме європейських демократичних цінностей та наповнення свого життя реальним змістом. Розглянемо базові європейські цінності, відповідність яким прагнуть мати українці.

Базові загальні цінності, на яких побудований Європейський Союз, закріплені у другому параграфі Європейського договору від 07 лютого 1992 р. [1]. Цими принципами є: шана до людської гідності та до прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин; засадничі свободи та демократія; рівність; верховенство права. Ці цінності є загальними для держав-членів у суспільстві, де переважають плюралізм, недискримінація, толерантність, справедливість, солідарність та рівність жінок і чоловіків. В основі цих цінностей лежить:

- гуманістичне мислення, згідно з яким у центрі усіх подій знаходиться людина, тобто “humanitas” (лат. – людяність);
- раціональність, тобто раціональне мислення визначається розумом як єдиним джерелом пізнання;

- секулярність – відокремлення держави і церкви, політики і релігії, політичних організацій і релігійних;
- правова держава, що включає в себе основні права, поділ влади, прогнозованість діяльності держави, наявність механізмів безпеки;
- демократія, за якої встановлюється такий політичний порядок, за якого влада спирається на волю народу і підзвітна йому;
- права людини, як найбільше досягнення розвитку людства, які забезпечуються усім.

У 1993 році на засіданні Європейської Ради в Копенгагені були прийняті Копенгагенські критерії – критерії вступу країн в Європейський Союз, і підтверджені в грудні 1995 року на засіданні Європейської Ради в Мадриді [2]. Наведемо лише Політичні критерії, які зазначають, що членство в ЄС під кутом зору політичних стандартів вимагає від країни-кандидата стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу і захист меншин. Статтею 6 Договору про Європейський союз закріплено, що “Союз базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод та верховенства права”.

Країни, які бажають стати членами ЄС, повинні не лише закріпити принципи демократії і верховенства права у своїх конституціях, але й втілювати їх у повсякденне життя. Конституції країн-заявників мають гарантувати демократичні свободи, включаючи політичний плюралізм, свободу слова і свободу совісті. Вони встановлюють демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створює умови для нормального функціонування державних установ, проведення вільних і справедливих виборів, періодичної зміни правлячої парламентської більшості, а також визнання важливої ролі опозиції у політичному житті.

З метою оцінки виконання країнами-кандидатами умов членства Європейська Комісія (далі – ЄК) у кожному своєму Висновку виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин між ними. На основі ряду детальних критеріїв вона оцінює, чи має демократія реальний характер. При цьому перевіряється, як захищаються конституційні права і свободи, зокрема, свобода слова в процесі діяльності політичних партій, неурядових організацій і засобів масової інформації.

Згідно з рішенням Європейської Ради у Люксембурзі в 1997 р., ЄК було запропоновано подавати щорічні звіти про досягнутий прогрес країн-кандидатів у процесі приєднання з відповідними висновками. У них ЄК аналізує відповідність реформ, що проводяться у країнах-кандидатах з 1997 р., Копенгагенським критеріям. При цьому беруться до уваги лише вжиті заходи, а не ті, що готуються. Це є універсальним методом, який дає можливість на основі об’єктивного підходу порівняти й оцінити реальний прогрес країн на шляху вступу до ЄС.

Оцінка реального прогресу проводиться на підставі різних джерел інформації:

- інформації, наданої країнами-кандидатами з метою внесення коректив до Висновків ЄК;
- інформації, отриманої під час зустрічей у рамках Європейських угод і перевірки адаптації законодавства;
- звітів Європейського Парламенту, оцінок держав-членів, роботи міжнародних організацій, зокрема Ради Європи і ОБСЄ, міжнародних фінансових інститутів і неурядових організацій.

Таким чином, перед країнами-кандидатами стоять досить складні завдання, швидкість вирішення яких залежить від ефективності засобів їх розв’язання. Центральні органи ЄС не тільки контролюють процес досягнення відповідності критеріям вступу,

але й намагаються розробляти ефективні програми для цих цілей. Підготовлені на основі згаданого аналізу Висновки щодо поданих країнами-кандидатами заяв на членство в ЄС відображають їх прогрес у досягненні відповідності Копенгагенським критеріям.

Згадані засадничі цінності отримали свій розвиток в проголошеній на засіданні Європейської Ради в Ніцці 7 грудня 2000 року Хартії Європейського Союзу про основні права [3]. У Хартії основою класифікації обрані не вид або сфера застосування права, а цінності, на яких вони базуються та які вони захищають, – *людська гідність, свобода, рівність, солідарність*.

Так, Розділ I **“Гідність”** (статті 1 – 5), крім, власне, права на людську гідність, закріплює права та гарантії, які забезпечують гідне існування людської особистості в суспільстві: право на життя, заборона тортур, рабства тощо.

У розділі II **“Свободи”** (статті 6 – 19) зосереджено увагу на фундаментальних громадянських та політичних свободах, закріплених в Європейській Конвенції з прав людини [4], яка, у свою чергу, базується на Загальній декларації прав людини ООН [5]: право на свободу та особисту недоторканність, на повагу приватного та сімейного життя, на захист інформації особистого характеру, на укладення шлюбу та створення сім’ї, свободу думки, совісті та віросповідання, свободу мистецтва та науки тощо.

Розділ V **“Права громадян”** (статті 39 – 46) включає права, користування якими, як правило, пов’язане із наявністю в особи громадянства ЄС. До цього Розділу були включені деякі права, про які йдеться в інших положеннях Договору про ЄС, зокрема, право на доступ до документів (ст. 15 ДФЄС). Крім того, передбачається право подання скарги на порушення прав людини до Омбудсмена ЄС, а також подання петиції до Європарламенту.

Відповідно до зазначених цінностей, лише вільні люди, які поважають один одного, дотримуються права і гідності інших людей, спроможні побудувати суспільство, в якому зможе вижити будь-яка людина. Тому можна стверджувати, що сьогодні здійснюється трансформація держави з пост-радянським укладом до соціально-орієнтованого суспільства з прозорою демократією. Йде зміна кількох ціннісних систем, які були надбані нашими пращурами за багаторічну історію та формується нова система, яка передбачає чітку орієнтацію на європейську шкалу цінностей, на значні ціннісні досягнення українського народу, на моральне оздоровлення суспільства, зростання значення культури громадянського суспільства.

Прозорий контроль за державою з боку громадянського суспільства може забезпечити оздоровлення держави та державного управління, позбавлення від такого важкого тягаря нації – корупційних проявів. Ми вважаємо, що в сучасній українській державі потрібні зміни в акцентах виховання людини. Нині слід формувати не лише сентиментального патріота, а й дієвого громадянина, який любить свою Батьківщину й бере активну участь у модернізації суспільства і держави. Насамперед, зазначене стосується реального доступу громадянина до управління державою, до участі у напрацюванні та прийнятті органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідних рішень.

Зазначене може бути реалізовано лише за умови гарантованого доступу громадян до правової інформації, як це передбачено статтею 34 Конституції України [6] *“Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я*

населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя”. Ця норма Конституції відповідає головним міжнародно-правовим стандартам у галузі прав людини, яким є комплексний акт, розроблений в рамках ООН і відомий як *Хартія про права людини*. Ця Хартія складається: із *Загальної декларації прав людини*, що затверджена і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. і норми якої не є формально обов’язковими для дотримання членами ООН; *Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права* та *Міжнародного пакту про громадянські та політичні права* [7], який набув чинності, в тому числі для України, 23 березня 1976 року. Норми, що закріплені у пактах, прирівнюються до міжнародних договорів і вважаються обов’язковими для дотримання державами, які до цих Пактів приєдналися. Україною ратифіковано всі документи, що складають Хартію прав людини.

Відповідно до положень статті 19 цього Пакту: “2) кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, діставати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір. Користування передбаченими в пункті (2) цієї Статті правами накладає особливі обов’язки й особливу відповідальність. Воно може бути, отже, пов’язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними: б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров’я чи моральності населення”.

Реалізація права на доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування, підтримується також конституційним правом на звернення, яке гарантується статтею 40 Конституції. Ця стаття зобов’язує органи державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб розглядати усні чи письмові звернення, індивідуальні або колективні, і давати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін.

Чому так багато уваги приділяється інформації? Тому що інформація – це повітря демократії. Лише обізнане суспільство може здійснити контроль за діяльністю влади, щоб примусити її служити громадським інтересам. І навпаки, погана влада потребує таємності, щоб поховати власну неефективність, марнотратство і корупцію. Звідси відкритість влади, оприлюднення інформації про те, що саме і як вона засекречує, є завжди актуальним політичним питанням, лакмусовим папірцем, що свідчить про її реальні наміри і плани [8].

Інформація є засобом комунікації людей, а також є об’єктом їх діяльності. Без застосування інформації у різних її формах і проявах неможлива еволюція людини, розвиток суспільства і держави. Інформаційні потреби є одним з різновидів нематеріальних потреб людини, які виникають через брак інформації для здійснення людської діяльності і є характерною особливістю, притаманною людині, що відрізняє її від решти живих організмів, які хоч і відчують потребу в інформації, але виключно для задоволення відносно простих вітальних потреб. Інформація в житті суспільства настільки ж необхідний ресурс, як сировинні, енергетичні, фінансові та інші. Більше того, інформація – тепер об’єкт купівлі та продажу. Інформаційний продукт – ресурс суспільного надбання. Це ресурс вічний.

В демократичних суспільствах важливе значення має вільний доступ громадян до такого різновиду інформації, як правова інформація. У науковій літературі під правовою інформацією розуміють сукупність документованих або публічно оголошених

відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення тощо. До неї відносять всю інформацію, яка пов'язана з правом, тобто з матеріалами про правову освіту, про розробку наукових концепцій розвитку права, а також з матеріалами підготовки нормативно-правових актів, їх обговоренням і впорядкуванням, тлумаченням і реалізацією правових норм, вивчення практики їх застосування. Існує законодавче визначення зазначеного терміну: **правова інформація** – *будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо* [9].

З метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів фізичним та юридичним особам держава забезпечує офіційне видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після їх прийняття.

До основних видів правової інформації відносяться нормативна і ненормативна правова інформація. Нормативно-правова інформація складає основу правової інформації і являє собою сукупність нормативно-правових актів (далі – НПА) в усьому їх різноманітті і динаміці, тобто включає в себе нормативно-правові акти та інформацію про їхню розробку, обговорення та прийняття, про їхню дію, про внесені зміни до них, про колізію норм, прогалини та недоліки дії.

З метою забезпечення конституційного права громадян на доступ до правової інформації та створення належних умов користування чинними актами законодавства, на Міністерство юстиції України покладено функції офіційного видавця збірників актів законодавства України, а також їх оновлення. Необхідно пам'ятати, що громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків мають застосовувати закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях або одержані у встановленому порядку від органу, який їх видав.

Необхідно зазначити, що рівень інформатизації українського суспільства постійно зростає, що вимагає швидкого доступу до актуальних текстів нормативно-правової інформації, забезпечуючи тим самим конституційне право громадян на участь в управлінні державними справами, в реалізації своїх прав і свобод. Державна влада в останні десять років багато зробила для того, щоб громадяни держави мали можливість брати участь в управлінні державними справами, напрацюванні та прийнятті рішень органами державної влади. Це особливо помітно стало в період підготовки до вступу України до Євросоюзу. Державна влада усвідомлює, що розвинуте демократичне та громадянське суспільство можна побудувати лише в державі, де громадяни є активними учасниками процесу формування та реалізації державної політики. З цією метою розробляються та здійснюються заходи, що сприятимуть становленню громадянського суспільства, підвищується рівень правової культури громадян, створюються умови для ширшої обізнаності громадян під час проведення діалогу з владою.

З метою залучення громадян до участі у формуванні та реалізації державної політики, Уряд України запроваджує проведення консультацій з громадськістю з найбільш важливих для суспільства питань. Зазначений спосіб участі громадян в управлінні державними справами передбачений Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.10 р. № 996 [10]. Цей Порядок визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Мета їх проведення – залучення громадян до участі в управлінні державними справами,

надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акту або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

Органи виконавчої влади щороку мають складати орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю. Орієнтовний план затверджується до початку року, оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

Громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства, можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади. У разі коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, такі консультації проводяться обов'язково.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) або одночасно у трьох цих формах.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;

- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб’єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об’єктам права власності, які за ними закріплені, об’єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів.

Необхідно зазначити, що публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю;
- Інтернет-конференцій, відео-конференцій.

Згаданою Постановою рекомендовано органам місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням про громадську раду.

Таким чином, є очевидним, що сильна держава неможлива без розвиненого громадянського суспільства, яке стає дієвим чинником державотворення за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля. Саме громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Разом з тим, має бути зворотний зв’язок державних інститутів з громадськістю, оскільки правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформуванню сприятливого правового поля для діяльності створюваних ними громадських інститутів. Тому особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади України. І саме така форма взаємодії, як участь інституту громадянського суспільства у нормотворчій діяльності держави, яка має забезпечуватися участю у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів. Участь у правотворчій діяльності є найпоширенішою формою участі громадських організацій у державному управлінні у правових, демократичних державах.

В правовій державі громадське обговорення проектів нормативних актів має бути обов’язковим етапом нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади. Консультації з громадськістю в нормотворчому процесі мають проводитися з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів. Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Необхідно зазначити, що проблема взаємодії влади і суспільства була завжди актуальною, оскільки полягає у складності інформування усього населення про

діяльність влади, а також в отриманні зворотного зв'язку від населення щодо проблем, які існують у суспільстві. У процесі функціонування органів державної влади, коли інформаційний супровід їх діяльності не завжди є відкритим, питання зворотного зв'язку між владою і суспільством набуло актуальності, що і стало одною із підстав для реформ, здійснюваних нині в Україні. Зазначене потребує від органів державної влади підвищення своєї відкритості і легітимності, а також більш оперативно здійснювати комунікації з суспільством для вирішення проблем, що виникають у суспільстві. Таким чином, ефективна комунікація – це взаємодія, що передбачає зворотній зв'язок та дозволяє підтримувати інтерес і довіру населення до діяльності влади. Вона направлена на формування довготривалого лояльного відношення до законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

У сучасній демократичній державі, в якому інститути громадянського суспільства функціонують достатньо ефективно, державно-владні структури не можуть встановлювати так звані “власні правила гри” у відносинах з громадськістю, оскільки в такому разі будь-які рішення, навіть досить ефективні і такі, що відповідають інтересам громадськості, не будуть мати легітимності. Основним критерієм ефективності функціонування відносин влади з громадськістю є створення умов для вільного схвалення громадянами дій органів влади, прийнятих ними рішень. Тому саме у формі двостороннього, збалансованого зв'язку суспільства та влади створюються найбільш оптимальні умови для ефективного функціонування суб'єктів зазначених відносин оскільки це передбачає:

- відкритість інформаційних потоків у поясненні змісту державної політики, що гарантує максимальну свободу в обговоренні суспільних проблем;
- сприяння розумінню громадянами діяльності органів державної влади, доцільності прийняття ними відповідних рішень;
- активну участь громадськості в управлінні державою, яка супроводжується систематичним залученням її до вирішення соціально значущих проблем;
- організацію та підтримку владою соціальних дискусій шляхом залучення громадськості до процесів творення та реалізації державної політики [11, с. 11].

А чи усе робиться в Україні для того, щоб громадянське суспільство країни ефективно використовувало свій потенціал в управлінні державними справами? На жаль для оптимістичної упевненості у цьому недостатньо підстав. Якщо Українським парламентом, судовою владою, Президентом України здійснюються заходи щодо залучення громадян до вирішення актуальних проблем, то виконавча гілка влади страждає старою хворобою – працювати непрозоро, а це негативно впливає на стан свободи у країні.

У 2018 році Фрідом Хаус (анг. Freedom House – “дім свободи”), міжнародною правозахисною неурядовою організацією, яка займається підтримкою та дослідженням стану демократії, політичних свобод і дотримання прав людини, опубліковано звіт “Свобода в світі 2018” [12] з оцінкою ступеня демократичних свобод, свободи преси та свободи в інтернетмережі по кожній країні світу, і в якому зазначено, що демократія зіткнулася з її найбільш серйозною кризою протягом десятиліть в 2017 році, оскільки її основні положення були піддані нападу у всьому світі. Щодо України, то в ньому зазначено, що зволікання у судовому переслідуванні високопосадових корупціонерів підірвало популярність Уряду. Його прозорість роботи складає 50 %. У сфері громадянських свобод відзначався політичний тиск та напади на журналістів, що створює загрози свободі преси, свобода преси недостатньо ефективна, преса вільна на 50 %.

Відзначено також, що, незважаючи на сильний тиск з боку громадянського суспільства, серйозною проблемою є невелика політична воля для боротьби з корупцією. Громадянські свободи складають біля 60 %. В цілому Україна віднесена до

напіввільних держав, маючи оцінку 62 зі 100, фактично знаходячись на одному рівні з такими країнами, як: Молдавія, Киргизія, країни колишньої Югославії та ряд африканських та латино-американських країн.

За іншим дослідженням Україна зайняла 83-тю позицію зі 167-ми у рейтингу Democracy Index 2017, підготованому фахівцями групи Intelligent Unit журналу The Economist. В оприлюдненому минулого тижня звіті Україна має загальний бал 5,69, інформує видання. Найменше балів Україна отримала за показником “функціонування влади” – лише 3,21.

При визначенні балу враховувалося 5 аспектів – виборчий процес та плюралізм, громадянські свободи, функціонування влади, політична участь і політична культура. Виходячи з балів за 60-ма показниками в межах цих категорій, кожна держава класифікується як один із чотирьох типів режиму: повна демократія, недосконала демократія, гібридний режим і авторитарний режим. У рейтингу світових демократій Україна класифікована як держава з “гібридним режимом” [13].

За ще одним оцінюванням світового рейтингу рівня життя, проведеного британським аналітичним центром The Legatum Institute, Україна зайняла 112 місце зі 148, втративши 5 позицій в порівнянні з 2016 роком. Починаючи з 2006 року, коли був опублікований перший Індекс процвітання, Україна опустилась на 17 позицій. Оцінка здійснювалася за результатами опитування громадян країн за 8 категоріями: стан економіки, соціальна сфера, діяльність влади, підприємництво, охорона здоров’я і персональної свободи громадян. За діяльністю влади Україна зайняла 130 місце, гірше лише охорона здоров’я – 135 місце [14].

Нагадаємо, що Україна зайняла останнє, 44 місце у Європі, і 150 місце у світі серед 186 країн світу в рейтингу економічної свободи американського аналітичного центру Heritage Foundation [14].

Зазначене свідчить, що незважаючи на відповідні запевнення представників державної влади про невідворотність демократичного європейського поступу України, про прозорість діяльності державної влади, реальність далека від зазначених запевнень. Для підтвердження можна навести приклад дії представників Міністерства соціальної політики України щодо їхнього прагнення здійснити так зване реформування пенсійного забезпечення військовослужбовців та деяких інших осіб. Ламаючи перевірену роками концепцію нарахування і перерахування пенсії військовослужбовцям, з її простими, прозорими і зрозумілими механізмами, керівництво міністерства намагається всупереч положенням зазначених вище міжнародних угод, внутрішнього законодавства і Конституції України (ст. Регламенту Кабінету Міністрів України – § 3. Взаємодія з громадськістю) [15], всупереч консолідованій думці громадських і ветеранських організацій, керівництва військових формувань держави, “підкилимно”, без громадського обговорення “проштовхнути” законопроект, яким запроваджується механізм нерівного пенсійного забезпечення в залежності від року виходу на пенсію, а фактично запроваджується диспропорція у пенсійному забезпеченні. Крім того, надаються великі преференції військовослужбовцям, які перебували в АТО і які проходили військову службу у зазначений період, а іншим військовим пенсіонерам мінімізується рівень пенсійного нарахування та перерахування за 3-ма складовими – посадовий оклад, оклад за військовим званням та розмір за вислугу років (на сьогоднішній день враховуються усі складові грошового забезпечення). Зазначене може викликати антагоністичні відносини в середовищі військових пенсіонерів, як і серед самих військовослужбовців, чого ні в якому разі не можна допускати, враховуючи сьогоднішню ситуацію, пов’язану із агресією Росії щодо України. Захисників Вітчизни

не можна “стравлювати” один з одним – це підриє засад національної безпеки. Умисно це робиться, чи внаслідок недалекогоглядного підходу, це мають визначити керівники держави, однак їм потрібно пам’ятати, що запропоновані преференції у пенсійному забезпеченні можуть викликати відтік досвідчених, високопрофесійних офіцерів з військової служби, що, у свою чергу, може призвести до підриє обороноспроможності держави та її безпеки.

Другим негативним прикладом слугує ситуація з наданням та припиненням українського громадянства громадянина Саакашвілі Міхеїла. Оскільки Указ Президента про прийняття до громадянства України згаданого громадянина відбулося було підписано прозоро, з публікацією акту [16], то не відповідає положенням Закону України “Про доступ до публічної інформації” утаємничення Указу Президента про припинення українського громадянства щодо громадянина Саакашвілі М., відмова громадянину Олександрю Павліченку [17] у наданні інформації за таких підстав як: “Запитувана інформація про припинення громадянства України є конфіденційною і стосується прав та охоронюваних законом інтересів іншої особи, однак письмовий дозвіл на доступ до такої інформації відповідно до статті 7 закону України “Про доступ до публічної інформації” не надано”. В даному випадку не реалізується принцип забезпечення доступу до публічної інформації, передбачений ст. 4 Закону [18], щодо “вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом”.

Зазначена негативна ситуація з правом та непрозора діяльність Уряду та Президента України, недотримання положень згаданих вище правових актів – все це створює загрози правовій безпеці держави, яка має потребу в розробці конституційно-правового поняття національної безпеки, правової охорони Конституції, підвищення ефективності законотворчого процесу, вдосконалення механізму впровадження принципу верховенства права [19, с. 178].

Як зазначає Добродумов О. П. – “...постановка питання про правову безпеку має два аспекти. Перший з них полягає в забезпеченні захищеності самої правової системи і спрямований на її вдосконалення і подальший розвиток. Інший полягає в тому, що в рамках правової системи шляхом правового регулювання суспільних відносин здійснюються заходи безпеки в різних сферах: економічній, екологічній, воєнній тощо. Отже, правова безпека покликана забезпечити захищеність національних інтересів, які відбиваються в процесі правового регулювання суспільних відносин, опосередкувати всі види безпеки. Усе це визначає роль і значення правової безпеки в охороні національних інтересів України та її провідне місце серед інших видів безпеки в регулюванні суспільних відносин в різних сферах”. За допомогою права усуваються загрози, спрямовані на будь-які обмеження. Національні інтереси у сфері економіки, екології, оборонній та інших сферах забезпечуються за допомогою права, дії правової системи. Отже, забезпечення всіх інших видів безпеки за допомогою права свідчить про необхідність всебічної охорони самого права, яке виступає гарантом безпеки в рамках діючої правової системи [19, с. 178-179].

Мета, зміст, характер правової безпеки обумовлені можливостями права захистити суспільні відносини від порушень. Саме недосконалість законодавства, його недотримання і відповідно неефективність регулювання суспільних відносин і справляють негативний вплив на захист як інтересів суспільства і людини, так і національних інтересів. На стан правової системи, результативність її дії значний вплив чинять також правосвідомість, правова культура, ставлення до права у суспільстві.

Фактором, який безпосередньо впливає на правову систему, є правовий нігілізм, що втілює низький рівень правової культури. Невиконання закону, безвідповідальність, незастосування санкцій породжують незахищеність національних інтересів і виступають як негативні фактори впливу на правову систему. І головне полягає в тому, що за скоєння подібних дій (чи бездіяльності), які по суті представляють загрозу національній безпеці, відповідальність, в основному не несеся. Найбільша міра відповідальності – зняття з посади, переведення на іншу роботу.

Негативно впливати на правову систему, її функціонування можуть і не відображені в законодавстві інтереси особи, суспільства, держави. У них відсутня правова охорона, а отже, ці інтереси не реалізуються, не знаходять правового регулювання в рамках суспільних відносин тощо.

Для подолання правового нігілізму, невиконання законів та інших правових актів необхідна не тільки пропаганда права, але й насамперед видання правових законів, справедливих за своєю сутністю, які б повною мірою відображали потреби й інтереси громадян.

Дотримання прав і свобод, їх гарантованість є пріоритетом для будь-якої демократичної держави. Правова система держави є основним механізмом, який має гарантувати та забезпечувати права і свободи громадян України, а також їх поновлювати у випадку порушення. Саме в цьому і полягає авторитетність права, тобто його спроможність втілюватися в систему суспільних відносин, створюючи правопорядок. Право авторитетне у суспільстві, якщо воно є: надійною опорою безпеки особи і майна; гарантією спокійної праці і побуту; загальнодоступним способом цивілізованого вирішення спорів і конфліктів. Найбільше його авторитетність визначається станом правопорядку – реальною можливістю здійснення прав і законних інтересів членів суспільства, їх захисту від злочинних посягань, об'єктивним, законним вирішенням правових спорів у судах, а за необхідності – примусовим виконанням невиконаних зобов'язань, усуненням протиправних станів, поновленням порушених прав [20].

Міцність правопорядку, авторитетність права значною мірою залежать від спроможності законодавця своєчасно враховувати відносини, що виникають і породжують спори, конфлікти, які потребують юридичного регулювання і захисту і які, насамперед, знаходять відображення в правозастосовній (судовій та адміністративній) практиці. Саме стабільна, авторитетна, динамічна правова система, яка забезпечена відповідним їй апаратом судової влади та правоохоронних органів – є найбільш ефективною формою упорядкування і динаміки суспільних відносин [20, с.70].

Існують наступні визначення: *правова безпека – це спроможність суб'єктів права держави реалізувати та забезпечити свої життєво важливі інтереси за допомоги суспільних відносин, які охоронювані та захищені сукупністю здійснюваних в правовій системі держави і за допомогою права заходів, засобів і способів правового регулювання* [21]. Враховуючи зазначене та викладене вище, можна констатувати, що в Україні склалася ситуація, за якої продукуються загрози належному функціонуванню правової системи держави, тобто, існують реальні загрози правовій безпеці держави.

Висновки.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок про те, що непрозорість функціонування органів державної влади, обмеження доступу громадян до правової інформації і, як наслідок, фактична заміна демократичних принципів в частині доступу громадян до інформації на авторитарні, коли органи влади самі вирішують, допускати громадян до правової інформації, чи ні – саме ці фактори створюють реальні загрози правовій системі держави. Як свідчать численні факти, органи державної влади

нині у своїй діяльності поширюють практику дистанціювання від громадськості зокрема та суспільства в цілому.

Статистичні дослідження таких відомих зарубіжних центрів, як Фрідом Хаус, Intelligent Unit журналу The Economist, The Legatum Institute, Heritage Foundation підтверджують, що структури державної влади України за рейтингами прозорості функціонування, за ступенем забезпечення демократичних свобод, свободи преси та свободи в інтернет-мережі пасуть задніх. Україна визнана напів-вільною, напів-демократичною, з існуванням гібридного режиму країною. Органи державної влади продовжують погіршувати зазначені показники, оскільки, як показує реальна дійсність, замість демократизації суспільного життя, нехтуючи об’єктивними потребами щодо розвитку громадянського суспільства і реального виконання взятих на себе міжнародних зобов’язань, керівництво держави часто ігнорує суспільні потреби і піклується про примноження своїх особистих статків. Зазначене підтверджується тим, що владою не беруться до уваги і не сприймаються відповідні наукові напрацювання, а впроваджуються у практику вузькокорпоративні інтереси, насамперед інтереси заможних представників істеблішменту.

Для зміни такої ситуації потрібні кардинальні зміни в системі формування державної влади, а також посилення міжнародного контролю у даній царині.

Використана література

1. Consolidated version of the Treaty on European Union, Title I, Common provisions. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012M002#document1>
2. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>
3. Хартія основних прав Європейського Союзу 2000. – Режим доступу : <https://constituanta.blogspot.de/2011/03/2000.html>
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ukr.pdf
5. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. – Режим доступу : http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=82&catid=47&Itemid=74&lang=ru
6. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU66003U.html#
8. Права людини в Україні – 2004. Право на доступ до інформації. – Режим доступу : <http://stop-x-files-ua.org/права-людини-в-україні-2004-viii-право-на-дост>
9. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.10 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.
11. Афонін Е.А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 160 с.
12. Freedom in the World - 2018. Democracy in Crisis. – Режим доступу : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>
13. Україна “пасе задніх” у світовому рейтингу процвітання. – Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/news/2018/02/5/633749>
14. Democracy Index 2017. – Режим доступу : <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

15. Про Регламент Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.07 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

16. Про прийняття до громадянства України Саакашвілі М. як особи, прийняття якої до громадянства України становить державний інтерес для України : Указ Президента України від 29.05.15 р. № 301/2015. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/3012015-19079>

17. Указ по Саакашвілі і таємниця Адміністрації Президента. – Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/02/8/7170970>

18. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.

19. Добродумов О.П. Правова безпека як складова національної безпеки. – (Національна безпека України : стан, кризові явища та шляхи їх подолання). – К. : Національна академія управління, Центр перспективних соціальних досліджень, 2005. – 400 с.

20. Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – Т. 2. ; отв. ред. М.Н. Марченко. – М. : Норма, 2007. – 802 с.

21. Корж І. Політична корупція та правова безпека // Право України. – 2009. – № 6. – С. 55-60.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~