

АР Крим», яка рекомендувала Верховній Раді АР Крим подати Верховній Раді України «для затвердження Конституцію АР Крим у вигляді єдиного цілісного документа, узгодженого з Конституцією України». Однак цей процес ще триває й швидше за все остаточно завершити його доведеться вже Верховній Раді України нового скликання.

Зрозуміло, що зробити це буде непросто, а тому не можна вважати й тему вичерпною. Вона потребує подальшого дослідження, слугуючи яскравим свідченням того, наскільки практика державного будівництва потребує відповідного наукового підґрунтя.

Надійшла до редколегії 26.02.98

*Ю. ТОДИКА, чл.-кор. АПрН України,
В. СЕРЬОГІН*

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Становлення в Україні правової демократичної держави не можливе без забезпечення конституційно-правового принципу гласності, який на наш погляд, є одним з найістотніших принципів основ конституційного ладу України. Цей принцип є проявом цивілізованості й демократизму відносин між громадянином і державою, оскільки надає можливість кожному суб'єкту політичної системи мати повну й достовірну інформацію про стан і тенденції розвитку суспільства.

Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. (ст. 9) чітко встановлювала принцип гласності. На жаль, нова Конституція України, як і Конституції держав СНД, не закріпила цей принцип, обмежившись характеристикою Української держави як демократичної, соціальної, правової (ст. 1) та встановивши, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3). По суті принцип гласності одержав у Конституції 1996 р. лише опосередковане втілення, хоча, на наш погляд, його слід було б закріпити як один з найважливіших політико-правових принципів функціонування як держави, так й інших елементів політичної системи.

Виходячи з цього, вважаємо за необхідне розглянути еволюцію поглядів на поняття гласності, а також сутність і місце цього принципу в сучасній політико-правовій системі України.

Поняття гласності, сформувавшись у суспільній свідомості в середині XIX ст., постійно розвивалося разом з еволюцією державно-правових інститутів та трансформацією політичного режиму. Спочатку гласність розглядалася з максимально широких позицій: як вільне поширення відомостей про явища

суспільного і державного життя, як право людини висловлювати свою думку (перш за все критичну) щодо урядових заходів і установ, свобода і публічність слова усного і свобода слова друкованого, відкритість роботи державних та громадських органів. Однак вже з початку 80-х років XIX ст., під час згорання ліберальних реформ і переходу до відкритої реакції, термін «гласність» став дедалі рідше згадуватися на шпальтах періодичної преси, а його зміст звужився до гласності судочинства.

На хвилі революційного підйому 1905—1906 рр. гласність знову набула свого «первісного» змісту, але акцент вже ставився на свободі слова як потужному знарядді боротьби «за умми» громадян і спрямування народного незадоволення проти царського режиму. В цей же час формується поняття «партійна гласність» як свобода думки та слова членів партії щодо її політичного курсу, методів і засобів політичної боротьби.

Після Жовтневої революції і наступної ліквідації спочатку опозиційних партій, а потім і багатопартійності взагалі, гласність була зведена виключно до партійної гласності. Водночас ідеологічна нетерпимість, притаманна керівництву більшовицької партії, призвела до фактичного скасування свободи слова та свободи друку і як наслідок до позбавлення гласності цих важливих складових. Приблизно з середини 20-х років гласність стала ототожнюватися з інформуванням населення про діяльність державних органів та посадових осіб.

Принагідно слід зазначити, що значна кількість партійних директив щодо впровадження гласності у повсякденну роботу державних і партійних органів не підкріплювалася відповідними науковими розробками. Лише після XX з'їзду КПРС, в умовах демократизації суспільного життя відбулися позитивні зміни в напрямку наукового осмислення гласності, були здійснені перші спроби наукового визначення поняття «гласність».

У публікаціях кінця 50-х — початку 60-х років гласність розглядалася виключно в аспекті організації роботи місцевих Рад. При цьому під гласністю роботи Ради розумілась «постійна, систематична інформація населення про те, як вона (Рада) практично вирішує питання господарського і культурного будівництва, як виконує накази виборців»¹. Піддавши ґрунтовній критиці такий підхід до тлумачення змісту гласності. А. Безуглов слушно вказував, що ототожнювати гласність роботи Рад з інформуванням про проведену ними роботу означає безпідставно звужувати поняття гласності. На думку цього відомого державознавця, гласність роботи Рад

¹ Див.: Гласность работы Совета//Советы депутатов трудящихся. 1958. № 4. С. 41.

повинна охоплювати всю діяльність місцевих Рад, починаючи з планування роботи і закінчуючи реалізацією прийнятих рішень, з активною участю населення на всіх етапах роботи¹. Подібну позицію висловлював і Р. Сафаров, визначаючи гласність роботи Рад як «діяльність, відкриту для мас, які отримують про неї систематичну й всебічну інформацію»². У даному разі гласність поширюється на всю роботу Рад (включаючи депутатів та їх формування). І ця робота стає надбанням кожного не тільки за ініціативою громадян, а й за ініціативою самих представницьких органів, покликаних інформувати населення. Такий підхід до визначення поняття гласності у вітчизняній державознавчій літературі зберігся до середини 80-х років.

Питання про зміст гласності з новою гостротою було поставлене в період «перебудови». Саме на 1987—1990 рр. припадає пік наукових досліджень проблем гласності, характерною рисою яких стали вихід за межі діяльності Рад і спроба аналізу гласності як загального принципу діяльності всіх органів держави. А. Туляганов, зокрема, визначав гласність роботи органів державного управління як побудову їх діяльності на основі відкритої, систематичної та всебічної інформації про неї трудящих за допомогою різних організаційно-правових засобів, водночас підкреслюючи, що гласність невідривна також від державного і громадського контролю, тісно пов'язана з виконанням наказів виборців, роботою з листами і заявами трудящих, загальнонародними та іншими широкими обговореннями проектів найбільш важливих управлінських рішень³.

А. Безуглов та В. Кряжков, аналізуючи співвідношення між поняттями «гласність», «публічність» та «інформування», дійшли висновку, що гласність поглинає публічність й інформування, а тому розглядати останні як самостійні принципи є недоцільним. Натомість вони пропонували власне визначення гласності роботи Рад, згідно з яким гласність є «важливою умовою, що забезпечує поширення у суспільстві різноманітної державно-правової, політичної інформації на основі публічності діяльності представницьких органів влади та систематичного інформування ними громадян»⁴. Таким чином була розвинута висловлена на початку 80-х років А. Лейзеровим ідея про гласність як про доступність інформації, що повин-

¹ Див.: *Безуглов А. А.* Гласность работы местных Советов. М., 1960. С. 6—7.

² *Сафаров Р. А.* Принцип гласности работы местных Советов и их исполнительных и распорядительных органов//Сов. государство и право. 1959. № 2. С. 96.

³ Див.: *Туляганов А. Т.* Гласность в государственном управлении//Сов. государство и право. 1987. № 4. С. 33.

⁴ *Безуглов А. А., Кряжков В. А.* Гласность работы Советов. М., 1988. С. 7.

на забезпечити умови для того, щоб трудящий міг підтримувати постійний контакт з усією управлінською системою¹.

На жаль, кількість якісних наукових публікацій про гласність не призвела до істотних зрушень у розумінні цього політико-правового феномену. Головною вадою всіх запропонованих визначень гласності була їх зверхність, казуїстичність. Усі автори намагались дати поняття гласності шляхом переліку всіх можливих їх проявів, залишаючи поза увагою головне: що ж спільного у всіх перелічених проявів, у чому полягає сутність гласності? Красномовним проявом невизначеності змісту й сутності гласності виявилася в дискусії на ХІХ всесоюзній конференції КПСР 1988 р., де, незважаючи на те, що «героїня конференції» згадувалася безліч разів, так і не прозвучало жодного її визначення.

І після конференції наукова думка продовжувала йти протореним шляхом, «збираючи», та групуючи ознаки (вимоги) принципу гласності. В цей час своєю аргументацією, зваженістю і глибиною пошуку відзначалися статті Ю. Батуріна, який стверджував, що сенс і зміст гласності полягають у п'яти основних проявах: 1) свободі й публічності слова усного та свободі слова друкованого, реальному плюралізмі думок, відкритому співставленні ідей та інтересів; 2) наданні громадянам та їх об'єднанням інформації, необхідної для участі в обговоренні і вирішенні питань державного та суспільного життя, а також такої, що зачіпає їхні права, обов'язки і законні інтереси; 3) відкритості й доступності всіх органів влади й управління, посадових осіб для громадян, можливості безперешкодного звернення до них громадян з пропозиціями та заявами; 4) виявленні, вивченні та врахуванні громадської думки при розробці та прийнятті рішень; 5) обнародуванні прийнятих рішень і доведенні їх до відома зацікавлених осіб та організацій². Ю. Батурін був одним з розробників проекту закону про гласність і його спогляди про роботу відповідної комісії³ дають підстави стверджувати, що однією з причин того, що згаданий проект, «загубився» у надрах Президії Верховної Ради СРСР, була нерозробленість самого поняття гласності.

Багатоманітність підходів до визначення змісту поняття «гласність» позначилася навіть на дисертаційних дослідженнях даної проблеми. Зокрема, у роботі Ф. Єржанової⁴ глас-

¹ Див.: *Лейзеров А. Т.* Конституционный принцип гласности работы Советов народных депутатов. Минск, 1981, С. 3.

² Див.: *Батурин Ю. М.* Нужен ли новый закон? // Гласность: мнения, поиски, политика. М., 1989. С. 34—35.

³ Див.: *Батурин Ю. М.* Анатомия законопроектной работы // Там же. С. 288—297.

⁴ Див.: *Ержанова Ф. А.* Принцип гласности в советском конституционном праве: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1990.

ність розглядалась і як конституційний принцип, і як конституційно-правовий інститут, проте саме визначення гласності було відсутнє, замість нього знову використовувався перелік головних ознак (вимог) принципу гласності, майже тотожний тому, який наводив у своїх статтях Ю. Батурін. Першою (і на сьогодні — єдиною) спробою комплексного дослідження сутності, місця та ролі гласності в системі демократії, вивчення теоретичних і практичних проблем впливу гласності на демократизацію суспільно-політичних відносин була робота А. Кануннікова¹. Саме в межах даного дослідження було сформульовано теоретичне визначення гласності як стану політико-правової гарантованості відкритої, достовірної і безперервної інформації про суспільно-політичні процеси, що відбуваються у суспільстві, діяльність суб'єктів політичних відносин, функціонування державно-правових інститутів. Аналізуючи поняття гласності, А. Канунніков приділив особливу увагу перш за все сутнісній стороні цього явища і таким чином дійшов висновку, що за своєю сутністю гласність виступає як «специфічний засіб, форма існування і прояву інформації в суспільно-політичній сфері»².

Слід відзначити, що «інформаційний» підхід до дослідження проблем гласності виявився значним кроком на шляху до усвідомлення сутності цього багатогранного явища, ставши підсумком теоретичного осмислення процесів «інформатизації» суспільства. Разом з тим виразно позначився розрив між теоретичною конструкцією гласності та юридичною практикою, галузевим законодавством. Сьогодні існує нагальна потреба «включити» теоретичну конструкцію гласності в механізм правового регулювання, дослідивши, яким чином відбувається трансформація гласності як «форми існування суспільно-політичної інформації» у правову матерію. Запропоновані раніше визначення й концепції гласності страждають на надмірну «соціологізацію» цього явища, а тому виявляються непридатними для правознавства. Треба вичленили юридичну сутність гласності, оскільки поняття «стан політико-правової гарантованості» є скоріше політологічним, ніж юридичним.

Ми поділяємо точку зору С. Лукашевої, В. Кряжкова, А. Туляганова, Ф. Ержанової та інших авторів, які розглядають гласність як один з правових принципів. Саме реалізація цього принципу через діяльність суб'єктів публічно-правових відносин призводить до встановлення такого стану правопорядку, якісною характеристикою якого є гласність у тому «соціологічному» сенсі, який вкладає в цей термін А. Канун-

¹ Див.: *Канунников А. Б. Гласность в системе социалистической демократии (политико-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1990.*

² Там же. С. 12.

ніков. Лише такий підхід дає можливість чітко визначити її місце у механізмі правового регулювання. В основі цього принципу лежить домінуюче у суспільній свідомості уявлення про те, що найбільш ефективною і справедливою є така форма організації та функціонування державної влади, за якої владні органи діють на благо народу і з обов'язковим врахуванням волі останнього. Проте було б вкрай наївним припускати, що система владних органів завжди діятиме у суворій відповідальності до інтересів та волі народу завдяки високій правосвідомості та моральності виконавців, а їхні рішення (навіть керовані найвищими ідеалами) завжди будуть найбільш раціональними з усіх можливих. Тому потрібен постійний ефективний контроль за діяльністю органів публічної влади з боку якомога ширших верств населення, необхідно, щоб політико-правова система була «прозорою» і діяла в режимі постійного діалогу з населенням. Саме «прозорість» і «здатність до діалогу» виступають як дві діалектично пов'язані між собою сутнісні характеристики політико-правової системи, створеної на принципі гласності. Причому «прозорість» визначає, так би мовити, статику цієї системи, і «здатність до діалогу» — її динаміку.

Для того, щоб вивести поняття гласності, слід співставити всі прояви (або як їх ще називають — ознаки) гласності і визначити, що їх поєднує, що є спільним. Для більшої обґрунтованості поняття таких проявів (ознак) повинно бути якомога більше. Синтез всіх проявів гласності, які були вичленовані різними дослідниками даної проблеми, дає можливість скласти такий їх перелік: свобода слова; свобода друку; право петицій; право на інформацію; свобода зборів, вуличних походів і демонстрацій; відкритість роботи органів державної влади та місцевого самоврядування; обов'язок органів публічної влади регулярно вивчати громадську думку та враховувати її при розробці, прийнятті та реалізації владних рішень; обов'язок органів публічної влади постійно інформувати населення про свою роботу та прийняті рішення; обов'язковість публікування текстів всіх несекретних нормативних актів; обов'язковість законодавчого закріплення переліку відомостей, що становлять державну таємницю; набрання чинності нормативними актами (за винятком тих, що містять державну таємницю) не раніше їх офіційного опублікування; вирішення найважливіших питань загальнодержавного та місцевого значення на референдумах; розвиток статистичних та соціологічних досліджень, обнародування їх результатів; обов'язок держави інформувати населення про всі громадсько-політичні процеси та суспільно значущі події; розвиток засобів масової інформації, забезпечення їх незалежності, об'єктивності та оперативності; заборона цензури; інформатизація суспільства, розвиток

електронних баз даних; розвиток і відкритість (доступність) бібліотек та архівів; розвиток і підтримка видавничої справи; створення юрисдикційних органів з інформаційних спорів; право на судовий захист від будь-яких проявів утиску гласності; гласність судочинства.

Впадає у вічі той факт, що в основі всіх проявів гласності лежить інформація. На це вже зверталась увага в дослідженнях В. Кряжкова та А. Кануннікова. Однак, на наш погляд, не можна ототожнювати гласність з формою існування і прояву інформації. Адже всі наведені прояви гласності поєднує не інформація як така, а рух та якість інформації. Наприклад, розвиток статистичних досліджень або заборона цензури, підтримка видавничої справи або право на судовий захист стосуються гласності лише настільки, наскільки вони можуть впливати на показники руху та якості інформації (постійність, регулярність, повнота, об'єктивність, оперативність), а в підсумку — на стан інформаційного обміну між всіма елементами політико-правової системи: державою, інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами. Оскільки в умовах цивілізованого, державно організованого суспільства обмін інформацією має комплексний, багатогранний характер, являє собою не швидкоплинний акт, а постійно здійснюваний процес, то при дослідженні феномену гласності мова повинна йти не про рух інформації, а про рух інформаційних потоків. Під інформаційним потоком у даному випадку слід розуміти сукупність різномірної інформації, що передається від одного й того ж суб'єкта (відправника) тотожному суб'єкту (адресату).

Всі наведені прояви гласності так чи інакше покликані сприяти налагодженню та підтриманню безперешкодного руху інформаційних потоків в межах політико-правової системи. Це спільне і визначає сутність гласності. Виходячи з даного твердження, принцип гласності можна сформулювати як основоположну політико-правову ідею, що полягає у визнанні необхідності і вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи.

Політико-правова практика за останні півстоліття свідчить, що юридичний спосіб регулювання інформаційних відносин є найбільш ефективним і сприйнятним для більшості членів суспільства. Його стрижнем виступає саме принцип гласності, який відкидає будь-які перепони на шляху суспільно значущої інформації, за винятком лише мінімальних правообмежень, необхідних для забезпечення національної безпеки та обороноздатності, і водночас вимагає від держави налагодження міцних, постійних зв'язків з громадськістю (так званих «публік рілейшнз»). До того ж слід зважувати й на такий важли-

вий чинник, як швидкий розвиток засобів комунікації — елемент науково-технічного прогресу, що значно полегшує інформаційний обмін, дає змогу якісно та кількісно його покращити, і водночас робить все більш проблематичним приховування відомостей від широких кіл громадськості.

Слід мати на увазі, що дія принципу гласності поширюється далеко не на всю інформацію про суспільні явища і процеси, а лише на ту, що стосується функціонування політико-правової системи та її елементів. Тому не можна визнати проявами принципу гласності інформування населення через засоби масової інформації про діяльність органів громадської самодіяльності, спортивних клубів, повідомлення про мистецькі конкурси та фестивалі, вернісажі та інші явища і процеси, позбавлені політичного змісту. При цьому під політикою слід розуміти не тільки боротьбу за владу в усіх її проявах, а управління справами держави і суспільства в цілому: економікою, соціальними, культурними, екологічними процесами.

У сучасній теорії держави і права все розмаїття правових принципів прийнято поділяти на загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи окремих правових інститутів. В межах даної класифікації принцип гласності належить до другої групи, є міжгалузевим, оскільки діє в усіх галузях публічного права, що регламентують відносини між органами публічної влади та окремими громадянами й інститутами громадянського суспільства, оскільки розвинута соціальна система не може функціонувати без вільного й постійного обміну інформацією. При цьому незмінна сутність даного принципу наповнюється специфічним змістом в залежності від особливостей предмету правового регулювання, набуває неповторних проявів і механізмів реалізації.

Особливо важливого значення набуває принцип гласності у сучасному конституційному праві, оскільки його реалізація є необхідною умовою розбудови демократичної, правової держави, втілення в політико-правову практику України світових конституційно-правових цінностей, дозволяє максимально широкому колу громадян самостійно і свідомо брати участь у формуванні державної політики та активно впливати на її реалізацію, робить всі ланки політичної системи «здатними на відгук» до постійно змінюваних потреб суспільства. З точки зору конституційного права принцип гласності виступає одночасно у трьох аспектах: 1) як принцип організації та діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) як принцип взаємовідносин між державою і громадянським суспільством; 3) як прояв демократичності правового статусу особи. Всі ці аспекти гласності жорстко поєднані між собою і можуть бути реалізовані на практиці лише разом, узгод-

жено і послідовно, оскільки мають атрибутивний (тобто сутнісно-необхідний) характер.

В останні роки в юридичній літературі й конституційному законодавстві все частіше застосовується термін «основи конституційного ладу», під якими розуміють сутнісні соціально-моральні настанови і політико-правові правила справедливого суспільства, що знаходяться під захистом держави. Основи конституційного ладу визначають сутнісний зміст правового впливу на всі сфери соціальних відносин, на всі сторони соціальної дійсності, адресовані всім суб'єктам права та правозастосовуючим суб'єктам. Вказані риси притаманні й принципу гласності, оскільки він виступає як сутнісна політико-правова настанова, що визначає (разом з іншими основоположними принципами) характер взаємовідносин між особою, суспільством і державою, а також порядок функціонування політичної, соціальної та економічної систем суспільства.

Таким чином, конституційний принцип гласності є одним з фундаментальних політико-правових принципів, що складають основи конституційного ладу України, і полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси політико-правової системи.

Надійшла до редколегії 10.01.98

ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

П. МАТІЯШЕК, д-р юриспруденції (США)

ПРАВОНАСТУПНИЦТВО ДЕРЖАВ: ЧАС ПЕРЕГЛЯНУТИ МІЖНАРОДНИЙ ПРАВОВИЙ ПРИНЦИП *UTI POSSIDETIS*?

В основі правової полеміки щодо території нових держав лежить принцип *uti possidetis*¹. Суть даного принципу полягає в тому, що держави, які з'являються в результаті деколонізації, повинні без сумніву успадковувати кордони, які існували між колоніями на момент здобуття незалежності. Даний принцип широко застосовувався при визначенні кордонів держав колишньої іспанської Латинської Америки на початку XVII ст., а також держав колишньої європейської Африки і Південно-Східної Азії на початку 50-х років XX ст. Актуальність принципу *uti possidetis* сьогодні підтверджується практикою держав після розпаду колишніх Радянського Со-

¹ *Uti possidetis* (лат.) — «Те, що у Вас є, залишається Вашим».