

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341+342.72

О.О. Гріненко, докт. юрид. наук, доцент, старший науковий співробітник
Інститут законодавства Верховної Ради України
Завідувач відділу європейського права та міжнародної інтеграції
пров. Несторівський, 4, Київ, 04053, Україна

ПРАВО ЛЮДИНИ БРАТИ УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ

У статті досліджуються актуальні питання реалізації конституційного права громадян України та деяких європейських держав на участь в управлінні державними справами. Особлива увага в статті приділяється аналізу міжнародно-правового регулювання права громадян брати участь в управлінні державними справами.

Ключові слова: конституційне право громадян в управлінні державними справами, європейський конституційний досвід, міжнародно-правові стандарти, конституційне законодавство України та ін.

Постановка проблеми. Становлення протягом останнього десятиріччя демократичної державності в державах Центральної та Східної Європи, на пострадянському просторі зумовило необхідність звернення до загальноєвропейських принципів та норм міжнародного права для використання їх як основоположних орієнтирів, що визначають зміст і спрямованість національних правових систем [10]. Особливо це стало в нагоді при розробленні та прийнятті новітніх конституцій держав СНД, коли постала нагальна потреба у визначенні не лише підходів до встановлення співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного права, а й належних механізмів їх реальної взаємодії. Як відомо, за радянських часів у науці конституційного права не приділялася належна увага дослідженню участі громадян в управлінні державними і громадськими справами. Проте сьогодні таке дослідження є вкрай необхідним та актуальним з урахуванням нових чинників політико-правових реалій, обумовлених, насамперед, тим, що Україна стала незалежною суверенною державою. Вбачається актуальним у розв'язанні проблем державотворення застосування демократичних форм і процедур, особливо при формуванні інститутів державної влади, органів місцевого самоврядування, що здійснюється шляхом безпосереднього народовладдя. Конституція України 1996 р. закріпила істотні державні перетворення, проголосила народ сувереном, єдиним джерелом влади у державі. Для того щоб таке проголошення не залишалося декларацією, повинні існувати реальні процедури виявлення і здійснення волі народу, перетворення народовладдя з формального атрибуту держави на реальний політико-правовий інститут і механізм [11].

На нашу думку, дослідження права громадян України на участь в управлінні державними справами у міжнародно-правовому контексті обумовлено необхідністю критично переосмислити діючі в цій сфері нормативно-правові акти України, практику їх застосування, з метою вироблення рекомендацій щодо їх удосконалення, забезпечення цього права громадян у системі відповідних конституційних правовідносин та приведення їх у відповідність до міжнародних та європейських стандартів.

Отже, вищезазначеними положеннями й обумовлюється вибір теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання конституційного забезпечення політичних прав і свобод в контексті міжнародно-правових стандартів в узагальненому вигляді досліджувалися у працях таких учених, як Б. Бабіна, М. Баймуратова, М. Буроменського, В. Свінтова, Л. Захарової, В. Копейчикова, А. Колодія, О. Куцафіна,

М. Орзіха, В. Погорілка, П. Рабіновича, В. Селіванова, В. Скоморохи, Ю. Тодици, Л. Уманського, О. Чуба, Ю. Шемшученка та багатьох інших.

Проте у жодній з цих праць не проаналізовані питання співвідношення та втілення міжнародно-правових стандартів прав людини та конституційного забезпечення політичного права громадян брати участь в управлінні державними справами за законодавством України та деяких зарубіжних держав, чому безпосередньо й присвячене це дослідження.

Метою статті є здійснення комплексного порівняльно-правового аналізу права громадян на участь в управлінні державними справами в контексті міжнародних стандартів та конституційно-правового досвіду деяких зарубіжних країн та України.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, слід зазначити, що важливо розрізняти поняття «управління державними справами» та «державне управління». Як слушно відзначається у вітчизняній юридичній науці, усі гілки державної влади походять від установчої влади народу, тому з точки зору конституційної участі громадян в управлінні всіма державними справами необхідно говорити про представництво громадян у державних органах усіх гілок влади, а не тільки законодавчої в особі народних депутатів. Представництво громадян України в органах виконавчої влади реалізується за допомогою рівного права доступу громадян до державної служби; судової – через народних засідателів і присяжних. Участь громадян в управлінні державними справами має відбуватися на всіх стадіях реалізації державного рішення, а саме: на стадії його ініціювання і розробки, прийняття, здійснення та контролю за його виконанням. Відзначимо, що основними рисами, властивими участі громадян в управлінні державними справами, є її публічний, добровільний характер та цілеспрямованість, а метою залучення до управління державними справами є задоволення суспільно-значущих інтересів. Так, відповідно до статті 38 Конституції України, участь громадян в управлінні державними справами є їх правом, проте, з точки зору політики і моралі є деякою мірою й обов'язком. Право участі в управлінні державними справами розвиває та поглиблює положення Конституції України про народовладдя, є комплексним та об'єднує майже всі інші політичні права і свободи – право громадян брати участь у всеукраїнському референдумі, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади, рівне право доступу до державної служби, право на звернення, а також право брати участь у відправленні правосуддя. Конституційно-правові норми щодо участі громадян в управлінні державними справами переважно закріплені у Розділі II Конституції України (ст. 36–40) та конкретизуються в поточному конституційному законодавстві.

Аналізуючи міжнародно-правові стандарти участі громадян в управлінні державними справами, насамперед, слід визначити, що саме під ними розуміється в юридичній науці. Міжнародні стандарти в галузі прав людини і громадянина – це загальновизнані принципи і норми міжнародного права, втілені у міжнародно-правових документах (універсальних, регіональних міжнародних договорах, документах не договірної характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема, Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), до забезпечення яких прагне будь-яка цивілізована держава як член міжнародного співтовариства [11]. Своєю чергою міжнародно-правові стандарти демократії – це закріплені у міжнародному праві юридичні зобов'язання, авторитетно підтримувані орієнтири соціального і політичного розвитку [1, с. 13]. Стандарти – це «нормативний мінімум», відступати від якого держава може тільки у формі його перевищення або конкретизації [7, с. 363]. Міжнародно-правова регламентація стандартів в галузі прав і свобод людини і громадянина в політичній сфері міститься в низці міжнародних нормативних актів.

До числа основоположних документів, у яких знайшли втілення універсальні міжнародно-правові стандарти участі громадян в управлінні державними справами, належать: Загальна декларація прав людини 1948 р. (ст. 21); Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р. (ст. 25), інші міжнародні документи, що стосуються основних демократичних політичних цінностей. Серед документів регіонального характеру, які містять міжнародні стандарти політичних прав громадян, слід назвати акти Ради Європи, насамперед, Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 р.,

резолуції та інші акти Парламентської Асамблеї Ради Європи, прецедентне право ЄСПЛ¹; документи ОБСЄ (зокрема, Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ 1990 р.) та ін.

Аналіз вищезазначених міжнародних актів з прав людини засвідчує, що положення ст. 38 Конституції України щодо права громадян на участь в управлінні державними справами є впровадженням у політико-правову практику нашої держави загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права в цій сфері правовідносин. Можна стверджувати, що Україна досягла певного рівня відповідності законодавства щодо політичної участі громадян в управлінні державними справами міжнародним стандартам. Але, слід мати на увазі, що це лише початок шляху, оскільки необхідне подальше його вдосконалення та втілення у суспільно-політичне життя. У цьому зв'язку вбачається доцільним правотворчим та правозастосовчим органам державної влади України ширше застосовувати міжнародні загальноновизнані акти в галузі прав людини у політичній сфері, а також вивчати, а деколи й виважено переймати позитивний конституційно-правовий досвід інших демократичних держав, особливо з аналогічними політико-правовими умовами державотворення.

Як відомо, держави-учасниці відповідних міжнародних договорів, беруть на себе юридичні зобов'язання привести своє законодавство, адміністративну і судову практику у відповідність з їх положеннями. Особлива роль у цьому належить конституціям держав, адже саме конституції виступають найважливішим правовим елементом загальносвітового механізму підтримки і забезпечення міжнародного правопорядку [2, с. 161-162]. З огляду на вищезазначене, нас також цікавлять особливості закріплення норм щодо участі громадян в управлінні в конституціях деяких зарубіжних держав.

На нашу думку, особливо важливим є врахування досвіду конституційної регламентації та здійснення політичних прав громадян у практиці державотворення традиційно демократичних європейських держав, а також держав-учасниць СНД. Зазначимо, що більшість конституцій цих держав у різних формулюваннях закріплюють право громадян на участь в управлінні державними справами як безпосередньо, так й через своїх представників (наприклад, ст. 32 Конституції Російської Федерації, ст. 37 Конституції Білорусії, ст. 39 Конституції Молдови, ст. 55 Конституції Азербайджану, ст. 27 Конституції Вірменії, ст. 33 Конституції Казахстану, ст. 27 Конституції Таджикистану, ст. 29 Конституції Туркменістану, ст. 32 Конституції Узбекистану).

Як слушно відзначає вітчизняний фахівець О.О. Чуб, суб'єктивне право, що у ст. 38 Конституції України виражене формулюванням «право брати участь в управлінні державними справами», в конституціях чи конституційних законах інших країн може виражатися й іншими словосполученнями: «право брати участь в управлінні публічними справами» (ст. 21 Хартії основних прав і свобод Чеської Республіки 1991 р., ст. 30 Конституції Словацької Республіки 1992 р.); «право виконувати публічні функції» (ст. 23 Конституції Республіки Македонія 1991 р.); «право брати участь в управлінні громадським життям» (ст. 44 Конституції Республіки Словенія 1991 р.); «право брати участь у здійсненні публічної діяльності» (ст. 44 Конституції Республіки Хорватія 1990 р.); «право передбаченим законом чином брати участь у діяльності держави» (п. 101 Конституції Латвійської Республіки 1922 р., зі змінами 1998 р.) [3; 4; 5].

¹ Наприклад, у рішеннях Європейського Суду з прав людини, що стосуються політичних прав громадян, встановлено, що свобода політичної дискусії є стрижнем концепції демократичного суспільства (рішення у справі «Реквенї проти Угорщини» від 20 травня 1999 р. (Див.: Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Реквенї проти Угорщини» від 20 травня 1999 р. // Практика Європейського Суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2002. – № 2 (14). – С. 17-43.), рішення у справі «Стіл та інші проти Сполученого Королівства» від 23 вересня 1998 р. (Див.: Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Стіл та інші проти Сполученого Королівства» від 23 вересня 1998 р. // Практика Європейського Суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2002. – № 3(15). – С. 165-198). В окремій думці до рішення у справі «Реквенї проти Угорщини» суддя Фішбах наголошує на необхідності захисту «права брати безпосередню участь у державних справах та у формуванні волі народу і держави».

Крім того, у переважній більшості конституцій європейських держав та держав-учасниць СНД право брати участь в управлінні державними справами як безпосередньо, так і через своїх представників змістовно і структурно поєднується в одній статті з виборчими правами (наприклад, ст. 23 Конституції Іспанії 1978 р., ст. 30 Конституції Словацької Республіки 1992 р., ст. 21 Хартії основних прав і свобод Чеської Республіки 1991 р., ст. 27 Конституції Таджикистану 1994 р.), а також з правом рівного доступу до державної служби і державних посад (наприклад, ст. 32 Конституції Російської Федерації 1993 р., ст. 39 Конституції Республіки Молдова 1994 р., п. 101 Конституції Латвійської Республіки) або «до виборних та інших публічних функцій» (наприклад, ст. 30 Конституції Словацької Республіки). Це, в свою чергу, означає, що зазначені суб'єктивні політичні права громадян дозволяють їм реалізувати право на участь в управлінні державними справами.

Конституції деяких зарубіжних держав регламентують, що особиста участь громадян в управлінні справами держави забезпечується також проведенням референдумів (ст. 32 Конституції Узбекистану, ст. 33 Конституції Казахстану), обговоренням проектів законів і питань республіканського і місцевого значення (ст. 37 Конституції Білорусії); правом на утворення з іншими особами об'єднань і політичних партій (ст. 25 Конституції Вірменії); правом на звернення до державних органів (ст. 33 Конституції Казахстану, ст. 33 Конституції Литви); правом брати участь у відправленні правосуддя (ст. 32 Конституції Російської Федерації). Щодо тих демократичних держав, у конституціях яких прямо не вказане право брати участь в управлінні державними справами (Австрія, Бельгія, Королівство Данія, Італія, Федеративна Республіка Німеччина, Фінляндія, Швейцарська Конфедерація та інші), організаційно-правові основи такої участі простежується як у розділах про засади їх конституційного ладу, так й у положеннях щодо політичних прав громадян.

Висновки та пропозиції. Таким чином, аналіз міжнародно-правових актів у сфері прав людини свідчить, що положення ст. 38 Конституції України щодо права участі в управлінні державними справами є впровадженням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, зокрема, статті 21 Загальної декларації прав людини, статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та ін.

У закріпленні права громадян на участь в управлінні державними справами, інших політичних прав і свобод Конституція України здебільшого враховує міжнародний та європейський досвід щодо їх каталогу, змісту і можливих обмежень. На нашу думку, вдосконалення вітчизняного конституційного законодавства в цьому контексті має відбуватись шляхом більш широкого врахування міжнародних загальноновизнаних актів у галузі прав людини, зокрема, у політичній сфері, а також позитивного конституційно-правового досвіду європейських демократичних держав. Застосовуючи міжнародно-правові норми в галузі прав людини, органи державної влади України утверджують в нашій державі міжнародні стандарти щодо цієї надзвичайно важливої сфери суспільних відносин. Основним завданням органів законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні є реалізація можливостей належного застосування цих механізмів в інтересах людини.

Список літератури:

1. Буроменський М. Міжнародно-правові стандарти внутрішньодержавної демократії // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 2 (9). – С. 12-21.
2. Иваненко В.С. Конституции государств – участников СНГ и международное право: некоторые проблемные вопросы их соотношения // Известия вузов. Правоведение. – 2002. – № 1. – С. 161-162.
3. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 1. – 824 с.
4. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 2. – 840 с.
5. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 3. – 792 с.
6. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 512 с.
7. Международное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. / Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 592 с.
8. Практика Європейського Суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2002. – № 2 (14). – С. 17-43.

9. Практика Європейського Суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2002. – № 3 (15). – С. 165-198.
10. Скомороха В. Практика Конституційного Суду України як засіб імплементації європейських стандартів прав і свобод людини в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uapravo.com/hro/text.php?lan=rus&id=5278&id_book=0&id_parent=0&id_vid_res=2
11. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків. – 2004. – 21 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/ua/catalog/view/6/344/3630.html>

Стаття надійшла 30.05.2016 р.

Е.А. Гриненко, докт. юрид. наук, доцент, старший научный сотрудник
Институт законодательства Верховной Рады Украины
Заведующая отделом европейского права и международной интеграции
пер. Несторовский, 4, Киев, 04053, Украина

ПРАВО ГРАЖДАН ПРИНИМАТЬ УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ

Резюме

В статье исследуются актуальные вопросы реализации конституционного права граждан Украины и некоторых европейских стран на участие в управлении государственными делами. Отдельное внимание в статье уделяется анализу международно-правового регулирования права граждан принимать участие в управлении государственными делами.

Ключевые слова: конституционное право граждан на управление государственными делами, европейский конституционный опыт, международно-правовые стандарты, конституционное законодательство Украины и др.

O.O. Grinenko, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Senior Scientist
Legislation Institute of the Verkhovna Rada Ukraine
Head the Department of European Law and International Integration
per. Nestorovsky, 4, Kiev, 04053, Ukraine

HUMAN'S RIGHT TO TAKE PART IN THE GOVERNING OF PUBLIC AFFAIRS IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS

Summary

The article examines current issues of realization of the Ukrainian citizens' constitutional rights and some European states to participate in public affairs. Special attention is paid to analysis of international and legal regulation of the citizen's right to participate in public affairs governing.

Key words: citizen's constitutional right relating to public affairs, European constitutional experience, international and legal standards, constitutional legislation of Ukraine, etc.