



Львова Єлизавета Олегівна

доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.ю.н., доцент

МІЖНАРОДНИЙ ВИМІР КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРИНЦИПІВ У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ.

У статті розглянуто доктринальні підходи до розуміння міжнародного виміру конституційних принципів, а також здійснено аналіз можливих напрямків їх реконструкції. Досліджено концептуальні засади взаємодії принципів міжнародного права та конституційного права України в сучасних умовах глобалізації.

Ключові слова: глобалізація, імплементація, конституція, конституціоналізм, міжнародне право, охорона прав людини, принципи міжнародного права.

Lvova Ielyzaveta

INTERNATIONAL MEASURING OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE CONTEXT OF FORMATION OF LEGAL DEMOCRATIC STATEHOOD

The article deals with the analysis of doctrinal approaches to understanding of the international measuring of constitutional principles, and the examination of possible ways of their reconstruction. Conceptual ideas of intersection of principles of international and constitutional law in modern conditions of globalization are revised.

Keywords: constitution, constitutionalism, globalization, global constitutionalism, global governance, global law, human rights protection, international law, principles of international law.

Львова Єлизавета Олегівна

МЕЖДУНАРОДНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ.

В статье рассмотрены доктринальные подходы к пониманию структуры принципов международного права под воздействием конституционализации, а также осуществлен анализ возможных направлений их реконструкции. Исследованы концептуальные идеи глобального конституционализма и определена методология формирования его принципов.

Ключевые слова: глобализация, имплементация, конституция, конституционализм, международное право, охрана прав человека, принципы международного права.

Постановка проблеми. Динаміка розвитку суспільних відносин у нашій державі показала важливість конституційно-правового забезпечення України в інтеграційних процесах. Сучасний світ стає все більш глобалізованим, завдяки розвитку інформаційних технологій формується інформаційне суспільство, що не визнає державних кордонів, також зростає роль індивідів у міжнародних відносинах та міжнародному праві. Водночас встановлення правил існування індивідів залишається невід'ємною функцією держав. За таких умов мегатрендом сучасного національного розвитку держав стає взаємодія їх конституційного права з міжнародним правом. Зокрема, у статті 18 Конституції України закріплено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. [1]

**СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що проблема становлення правової демократичної держави та її пріоритетів в умовах глобалізації була в центрі уваги багатьох вчених, (зокрема таких, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, Ю. О. Волошин, М. В. Денисов, В. М. Кампо, О. В. Київець, В. П. Марущак, О. В. Марцеляк, О. А. Назаренко, М. Панов, В. Ф. Погорілко, С. В. Резніченко, А. Селіванов, Д. С. Терлецький, Ю. С. Шемшученко та деяких інших), вона сьогодні набуває додаткової актуальності. Проблематика міжнародного виміру конституційних принципів не є добре дослідженою, але є досить актуальною, адже створення науково-обґрунтованої моделі ефективного здійснення державної правової політики, спрямованої на захист людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки, які визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, завжди є пріоритетом.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження міжнародного виміру конституційних принципів у сучасних трансформаційних умовах державотворення України, аналіз принципів міжнародного права в контексті їх імплементації Україною.

Виклад основного матеріалу. Як зазначають вітчизняні науковці І. О. Кресіна та І. В. Алескеєнко, активне розгортання процесів глобалізації, результатом яких стала трансформація інституту національної держави в міжнародному політичному просторі, є одним із найпомітніших феноменів світового розвитку на початку третього тисячоліття. Зазначені автори згодні з дослідником А. Уткіним, який стверджує, що можливості держав-націй контролювати свою долю, впливати на свою долю та на світовий розвиток зменшуються, вони втрачають своє значення й ідентичність з таких причин [2, с. 146–153]:

1) громадянське суспільство перестає бачити в державі головну й незамінну форму громадської організації, і криза держави виявляється передусім в ослабленні лояльності громадян до всіх державних атрибутів;

2) зростає тиск міжнародних організацій на інститут держави. Такі організації, як ЄС, МВФ, ОПЕК та інші взяли на себе низку функцій міжнародних суб'єктів, що обмежують самостійність суверенних держав;

3) інтереси економічної експансії національних держав вступають у суперечність із колишнім бажанням чітко фіксувати і захищати національні кордони, що перешкоджають економічному зростанню й суспільній еволюції загалом;

4) Нові умови торгівлі, міграція працівників із бідних країн до багатих, вільні потоки інформації знецінюють «сплетення державної влади з націоналістичною міфологією»;

5) підриву авторитету сучасних держав сприяє швидке зростання міжнародного тероризму.

Як слушно зауважує Ю. О. Волошин, Україна, як і свого часу держави Центральної і Східної Європи, знаходиться в процесі фундаментальної політико-правової та соціально-економічної трансформації, яка може бути окреслена як перехід до основних європейських цінностей: демократії, верховенства права, місцевого самоврядування тощо. Варто погодитись із Ю. О. Волошином в тому, що нині динамічна дія Конституції ускладнюється чинниками зовнішнього і внутрішнього характеру. До чинників внутрішнього характеру варто віднести суспільну напругу та невисокий рівень поваги населення до конституційних принципів і норм, проблеми судочинства та виборчого законодавства, а до зовнішніх – міжнародно-правові зобов'язання України, що випливають із принципів міжнародного права та окреслення чіткої зовнішньої політики, що забезпечить збереження державного суверенітету та територіальної недоторканності України. [3]

На сьогоднішній день для України постала низка проблемних питань, що стосуються імплементації положень міжнародного права в конституційне законодавство, ігнорування принципу «*racia sunt servanda*» (договори повинні виконуватися) та вимоги обов'язковості виконання цього принципу.

Так, дійсно, конституційні принципи повинні дотримуватись та забезпечуватись на міжнародному та національному рівнях одночасно. Ізраїльський вчений Янів Рознаї, досліджуючи питання неконституційних поправок до Конституції, наводить ідею Бенджаміна Аскіна про «запірку на дверях», яка не є потрібною у багатьох випадках: коли сусіди є доброчесними, коли злодій все одно зможе відкрити двері, використовуючи новітні засоби проникнення. Також запірка не захистить хазяїна від зовнішніх загроз – пожежі та затоплення тощо. [4]

У Конституції України є стаття 2 в розділі «Загальні засади», що забезпечує принцип територіальної цілісності та недоторканності. Зміни до розділів «Загальні засади», «Вибори. Референдум» і «Внесення змін до Конституції України» затверджуються всеукраїнським референдумом, який проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають права голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. (ст. 72 Конституції) [1].

Так, згідно з принципом європейського конституціоналізму всі зміни до Конституції повинні прийматись в порядку, передбаченому в Конституції. Конституція може бути змінена лише в особливому, закріпленому нею порядку, який відрізняється від внесення змін до поточного законодавства.

Однак, постійною позицією Венеціанської комісії є думка, що не можна вносити поправки до Конституції виключно на основі референдуму. Необхідно мати 2/3 голосів народних депутатів для прийняття будь-яких поправок до Конституції. [5] Загалом міжнародна спільнота офіційно визнала, що референдум у Криму в березні 2014 року був несправедливим та незаконним і визнається порушенням принципу територіальної цілісності держав [6].

На жаль, на прикладі України можна побачити, як у разі зовнішнього збройного вторгнення та силового впливу ззовні даний порядок внесення змін (поправок) не використовується та, відповідно, не виконує своєї функції як метафорична «запірка на дверях».

Відомо, що в основі національної правової демократичної державності знаходиться принцип демократії. Демократичні цінності набувають все більшого інтернаціонального (універсального) значення. Варто погодитись із дослідником Р. Філоненко в тому що, ефективність державного управління слід розглядати як цінність морального порядку з такими чинниками, як раціональність, продуктивність, демократизм, справедливість, професіоналізм тощо [7, с. 12]

Для сучасної України особливого сенсу набуває принцип справедливості (equitable principle), що загалом вважається допоміжним принципом міжнародного права. Зазначений принцип було віднесено Міжнародним Судом ООН до загальних принципів позитивного міжнародного права і визнано всіма цивілізованими правовими системами. Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та турбується про зміцнення громадянського порозуміння у суспільстві.

Ще однією важливою внутрішньою функцією держави, окрім основної функції захисту прав і свобод громадян, є забезпечення законності і правопорядку. На жаль, у Конституції України немає окремої статті, яка б закріпила принцип законності, проте розуміння законності закладається в сутність принципу правової держави (ст.1 Конституції України) [1].

Законність виступає правовою основою державного управління, керівним принципом у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, є найважливішим демократичним інститутом. У цьому контексті також варто погодитись із дослідницею А. Петерс в тому, що обов'язки, що впливають безпосередньо з міжнародного права можливі та достатні лише при дотриманні принципу законності (Legalitätsprinzip) [8].

Зокрема, серед важливих функцій сучасного конституціоналізму в глобальних умовах, на нашу думку, є забезпечення урядування, за умов оптимального співвідношення законних міжнародних та національних інтересів держав світу.

У цьому контексті варто звернути увагу на принципи з «доброго» («ефективного») врядування, які сформульовані різними міжнародними інституціями, зокрема Світовим банком, Комісією ЄС, ОЕСР. Зокрема Світовий банк запропонував таке визначення «урядування»: «Ми визначаємо урядування як сукупність традицій та інституцій, завдяки яким влада у країні здійснюється в інтересах загального блага. Воно включає способи обрання, моніторингу та зміни влади, здатність влади ефективно розпоряджатися ресурсами та здійснювати правильну політику, а також повагу з боку громадян і держави до інституцій, що здійснюють економічні і соціальні відносини між ними».

Якість врядування вимірюється такими критеріями:

- публічність та передбачуваність (прогнозованість);
- політична стабільність та відсутність насилля;
- ефективність уряду;
- якість регулятивної діяльності;
- верховенство права;
- контроль за корупцією [9].

Серед принципів «ефективного врядування» (good governance), запропонованих ОЕСР, варто виділити такі:

- дотримання принципу верховенства права;
- відкритість, прозорість і передбачуваність у діяльності демократичних інституцій, чесність і вірність у справах, що стосуються громадян, зокрема, щодо механізмів надання консультативних послуг та участі в ухваленні рішень;
- результативність та ефективність послуг;
- ясність, прозорість та можливість застосування на практиці законів та правових врегулювань;

- сталість та цілісність у формуванні політики;
- високі етичні стандартні поведінки [10].

Ефективне врядування, а також зміни, запропоновані у Білій книзі «Європейське врядування», ґрунтуються на п'яти принципах: відкритість, залучення громадськості, відповідальність, ефективність та консолідація. Ці принципи, є важливими для забезпечення демократичного урядування у країнах-членах Європейського Союзу. Вони є чинними для всіх сфер управління – глобальної, європейської, національної, регіональної чи локальної, однак мають особливе значення для ЄС з огляду на необхідність подолання викликів сучасності.

Німецький дослідник Петер Шрьодер пропонує таке розуміння європейських принципів «ефективного урядування» [11].

Відкритість: принцип відкритості сприяє довірі до всіх інституцій. Органи управління повинні працювати більш відкрито і спільно з країнами-членами публічно декларувати те, що робить ЄС і яким чином ухвалюються відповідні рішення. Вони повинні використовувати мову, доступну і зрозумілу кожному.

Залучення громадськості: рівень, професійність та дієвість політика Європейського Союзу залежить від ступеня залучення дійових осіб у процес формування політики, починаючи від розробки концепцій і закінчуючи їхньою реалізацією. Активна участь сприяє зростанню довіри до кінцевого результату та до політики органів урядування. Глибина залучення вирішальним чином залежить від ступеня застосування центральними урядовими органами країн-членів ЄС при розробці та здійсненні своєї політики концепції «включення в цей процес громадян».

Відповідальність: розподіл законодавчих і виконавчих функцій має бути чіткішим. Кожен орган управління повинен пояснити громадянам, яка діяльність здійснюється ним у Європі і яку відповідальність він за це несе. Вищий рівень ясності та співвідносності є необхідним і в країнах-членах ЄС, а також у діяльності всіх тих структур, котрі незалежно від рівня ієрархії беруть участь у розробці та здійсненні політики ЄС.

Ефективність: політика ЄС має бути дієвою, своєчасною і передбачати необхідні кроки на основі чіткої постановки цілей, оцінки наслідків і нагромадженого досвіду. Дієвість визначається також і способом здійснення політики, що відповідає задекларованим нею цілям, а також правильним вибором ухвалення рішень.

Консолідація: політика і конкретні дії повинні бути консолідованими і зрозумілими. Потреба у консолідації в ЄС зростає. Збільшується кількість завдань, які потрібно вирішувати. Розширення на Схід сприятиме ще більшому розмаїттю в цьому відношенні. Такі виклики, як зміна клімату та демографічний розвиток не визнають галузевих або відомчих політичних меж, на яких побудований Європейський Союз, тому до політики ЄС дедалі більше залучаються регіональні та місцеві органи управління. Консолідація вимагає політичного керівництва та посилення відповідальності органів управління з метою утвердження раціонального підходу в межах комплексної системи.

На думку П. Шрьодера, слід забезпечити правильне співвідношення між вибором рівня діяльності (від рівня ЄС і до місцевого рівня), а також незалежних засобів і цілей, що переслідуються при цьому. Це означає, що перед запровадженням будь-якої ініціативи неодмінно слід здійснювати систематичну перевірку, по-перше, реальної потреби в діяльності органів публічного адміністрування, по-друге, доцільності здійснення її на європейському рівні, по-третє, відповідності обраних заходів чи кроків поставленим цілям. Європейський Союз також змінюється. До його порядку денного останнім часом увійшли питання зовнішніх відносин та оборони, міграції та боротьби зі злочинністю. Оскільки до ЄС приєднуються нові члени, про нього судять не лише за здатністю до усунення торгових бар'єрів чи створення спільного внутрішнього ринку. Сьогодні він черпає свою легітимність насамперед завдяки співучасті та залученні громадськості. На зміну старій лінійній моделі, при якій політика «спускалася» зверху донизу, має прийти *circulus vitiosus* (процес розвитку за спіраллю), що від розробки політики і до її здійснення базується на зворотному зв'язку: створення мережі і залученні до участі дієвих осіб на всіх рівнях.

Висновки та напрямки подальших досліджень. Сьогодні для нашої держави децентралізація стала провідним задумом конституційної та законодавчої реформ. Важливу роль у розвитку місцевого самоврядування в Україні відіграє нормативне закріплення та реалізація на практиці положень, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. Завдяки дотриманню конституційних принципів, посилюється дія принципів пропорційності і субсидіарності, запропонованих як протиположних і стримування принципу верховенства права Європейського Союзу Імплементация принципу субсидіарності та принципу повноти та виключності повноважень місцевих співтовариств, закладених в Європейській хартії місцевого самоврядування, повинні стати пріоритетом для розвитку правової демократичної державності та місцевого самоврядування в Україні.

Література.

1. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Кресіна І. О. Національна держава в умовах політичної глобалізації / І.О. Кресіна, І. В. Алексеєнко // Михайло Баймуратов: право як буття вченого: Збірник наукових праць до 55-річчя професора М. О. Баймуратова / [Упор. та відп. ред. Ю. О. Волошин]. – К.: Логос, 2009. – С. 151.
3. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: Монографія / За ред. М. О. Баймуратова / Ю. О. Волошин – К. : Логос, 2010 – 426 с.
4. Roznai, Yaniv Unconstitutional constitutional amendments: a study of the nature and limits of constitutional amendment powers. – p. 217–218 available at: <http://etheses.lse.ac.uk/915/>.
5. За матеріалами порталу: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/zmini_do_konstitutsiii_pidtrimani_na_referendumi_mae_zatverdguvati_parlament__venetsianska_komisiya_1776866.
6. /// Opinion On “whether the decision taken by the supreme council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organize a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea’s 1992 constitution is compatible with constitutional principles” adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014), available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)002-e).
7. Філоненко Р. Демократизація Українського суспільства — засаднича складова входження України до простору Європи / Р. Філоненко // Віче. – 2011. – № 2. – С. 9–12. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/viche_2011_2_5.pdf.
8. Anne Peters, Der internationale Schutz der Menschenrechte: Risiko und Chancen aktueller Ausweitungen, in: Christian Starck. (Hrsg.), Recht und Willkür (Tübingen: Mohr Siebeck 2012), s. 83.
9. За матеріалами порталу <http://go.worldbank.org/MKOGR258VO>.
10. За матеріалами порталу http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649-201185_1_1_1_1_1,00.html.
11. Петер Шрьодер. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного врядування? – Фонд Фрідріха Наумана за свободу. – Київ, 2008 – 76 с. – С. 65–67.