

УДК 342.92(477):342.728

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРАВ ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ ТА НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Олькіна О.В.

Національний університет «Одеська юридична академія»

Досліджено зміст конституційного права на управління державними справами та свободу об'єднання. Розглянуто їх конституційно-правове співвідношення. Виділено критерії відмінності між правом на управління державними справами та свободу об'єднання з огляду їх впливу на публічну владу. Проаналізовано способи інституціоналізації цих прав. Виявлено шляхи їх удосконалення в контексті інтеграційних процесів в Україні.

Ключові слова: політичні права, право на управління державними справами, право на свободу об'єднання, політичні партії, вибори, референдум.

Постановка проблеми. Наразі в Україні відбувається процес інтеграції в Європейський союз, що характеризується частковою втратою державного суверенітету, але з перспективою економічного зростання та досягнень в інших сферах. Основою цього процесу має бути належне наукове та нормативно-правове підґрунтя. Оскільки, «інтеграція передбачає делегування права прийняття рішень органам управління, функціонери яких не репрезентують інтереси країн, громадянами яких вони є. Рішення інтеграційних органів мають виконуватися без подальших узгоджень і обговорень у національних законодавчих органах, що обумовлює формування нової юридичної структури наднаціонального характеру, повноваження якої практично перевищують повноваження законодавчих і виконавчих структур держав-учасниць» [1, с. 16]. Новий правопорядок, що є наслідком інтеграційних процесів, безпосередньо впливає на реалізацію політичних прав громадян України та їх можливість формувати державну політику, фактично здійснювати народовладдя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. А. Грабильніков, І. Дахова, С. Злобін, С. Майданевич, Н. Окша, О. Чуб, Л. Юзьков, І. Гриценко, М. Гирик, Ю. Каплан, Г. Котляревська, В. Логачова, П. Рабінович розглядають зміст та механізм реалізації конституційного права на управління державними справами. Питанням природи та інституціоналізації права на свободу об'єднання присвячені праці Н. Богашева, І. Бойко, О. Ва-

шук, Н. Гасва, О. Гейда, В. Кафарський, Д. Ковриженко, О. Кордун, А. Корнеєв, Л. Кормич, В. Кравчук, І. Кресіна, В. Лемак, О. Максименко, Д. Малий, М. Менджул, І. Музика, Н. Нижник, С. Сон. Однак співвідношення конституційного права на управління державними справами та свободу об'єднання є малодослідженим.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Особливе значення в умовах європейської інтеграції має захист основоположних політичних прав громадян України, а саме права брати участь в управлінні державними справами та на свободу об'єднання, що опосередковують здійснення влади Українським народом та спрямовані на реалізацію суспільних інтересів. У зв'язку з цим, актуальним є дослідження як змісту цих прав, так і форм, інститутів, що їх втілюють у конституційно-правову практику.

Метою цієї статті є встановлення співвідношення права брати участь в управлінні державними справами та права на свободу об'єднання, а також особливостей їх інституціоналізації в контексті інтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Форми інституціоналізації політичних прав громадян України закріплені безпосередньо у Конституції України, зокрема за нормою статті 38 «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним

правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» [2].

Однак у конституційній науці обґрунтовується розширений підхід до визначення змісту права на участь в управлінні державними справами. Зокрема, за твердженням В. Головка «право на участь в управлінні державними справами можна визначити як правову можливість громадян бути долученими до діяльності органів публічної влади з власної ініціативи або з ініціативи органів публічної влади з метою кращого врахування, дотримання та забезпечення інтересів суспільства при реалізації влади органами публічної влади. При цьому право на участь в управлінні державними справами, по суті, виступає як можливість громадян впливати і контролювати процес реалізації влади органами публічної влади та являє собою додаткову гарантію демократичного ладу у державі» [3, с. 98].

О. Чуб зазначає, що «це суб'єктивне право є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи». Нею було сформульоване таке визначення участі громадян України в управлінні державними справами: «активна, публічна, добровільна, цілеспрямована, законна діяльність громадян України у сфері здійснення державної влади, що гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права, і яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів усіх гілок державної влади, вплив на прийняття, виконання та контроль за реалізацією державних рішень для втілення громадянами своїх суспільно значущих інтересів і забезпечення нормального функціонування, стабільного розвитку та соціального порядку в державі» [4, с. 9]. М. Гирик [5, с. 142] та І. В. Гриценко [6, с. 581], формулюючи зміст права брати участь в управлінні державними справами, до прав (правомочностей) передбачених у статті 38 Конституції України додають також право на участь у здійсненні правосуддя.

Спільним для усіх наведених позицій виступає реальна здатність громадян України за допомогою різних інститутів (вибори, референдуми, державна служба, суд присяжних) здійснювати реальний вплив на функціонування державної влади, прийняття рішень, які обов'язкові для виконання органами публічної влади.

Однак існує й інша цікава позиція, що передбачає в межах реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами функціонування недержавних інститутів. Наприклад, Ю. Каплан включає участь недержавних аналітичних центрів [7], Д. В. Войтенко, С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша – участь у діяльності політичних партій та громадських організацій, участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, участь у проведенні регуляторної політики держави, звернення до органів влади, доступ до інформації про діяльність влади, оскарження рішень органів влади до механізму реалізації права на управління державними справами [8, с. 5].

Дійсно, свобода об'єднання як одне з найважливіших політичних прав є основою демократичного режиму, способом інституціоналізації суспільних інтересів, за допомогою якого громадяни

взаємодіють з державною владою. Як влучно відзначає І. Бойко «право на свободу об'єднання не може бути цінним тільки само по собі. Об'єднання можна розглядати як спосіб реалізації й захисту інших прав, які доцільніше реалізовувати та захищати шляхом об'єднання з іншим фізичними та юридичними особами» [9, с. 52].

Свобода об'єднань (асоціацій), як зазначають П. Рабінович та М. Хавронюк, «означає право на об'єднання громадян для спільних дій і досягнення спільної мети... Таке об'єднання є необхідним для людини, коли вона сама не в змозі вчинювати вказані дії або досягти бажаної мети». Різні об'єднання є стрижнем структурованого громадянського суспільства, однак особливо важлива роль у реалізації свободи політичної діяльності громадян держави, здійснення їх права на участь в управлінні державними справами, як і у забезпеченні політичної та ідеологічної багатоманітності, належить політичним партіям як специфічному виду об'єднань громадян [10, с. 207].

Отже, для з'ясування впливу об'єднань громадян на реалізацію права на участь в управлінні державними справами необхідно зупинитися на характеристичні його змісту. Так, на думку Н. Гаєвої, воно включає в себе такі елементи: можливість діяти на власний розсуд щодо створення об'єднання громадян, вступати в уже створені об'єднання громадян або утримуватися від вступу, брати участь у їх діяльності та виходити з них; можливість користуватися наданими благами, які задовольняють інтереси суб'єкта в межах реалізації об'єднаннями громадян їх цілей та завдань; можливість вимагати від органів державної влади та інших суб'єктів суспільного ладу, посадових осіб утримуватися від втручання, здатного обмежувати право на свободу об'єднання; можливість звертатися за захистом права на свободу об'єднання у випадку порушення або невиконання цього права [11, с. 126].

Конституційний Суд України в Рішенні від 13 грудня 2001 р. № 18-рп визначив: «свобода об'єднання означає, зокрема, правову та фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них. Згідно з частиною четвертою статті 36 Конституції України ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян» [12]. Він виокремлює три елементи свободи об'єднання: право утворювати об'єднання, вступати до них і утримання від вступу.

Разом з цим, органом конституційної юстиції не враховано право членів об'єднання громадян впливати на його діяльність і, опосередковано, через нього взаємодіяти з органами публічної влади. Саме тому, видається більш вдалою дефініція В. Черничко «право на об'єднання в політичні партії – це гарантовані Конституцією та міжнародними нормативно-правовими актами можливості громадянина (а в деяких країнах також іноземця та особи без громадянства) вільно та безперешкодно, без отримання жодних на те дозволів створювати нові, вступати або утримуватися від вступу в наявні політичні партії, брати участь у їх діяльності та вільно виходити з них, а також брати участь у добровільній ліквідації партії, за винятком обмежень, які встановлюються виключно законом» [13, с. 198].

Саме політичні партії є тим видом об'єднань громадян, що сприяє реалізації права на участь в управлінні державними справами, адже їх участь у виборах здійснює ключовий вплив на діяльність органів державної влади. Як зауважує С. Лукаш «політичні партії є: єдиним елементом громадянського суспільства, який за умови оволодіння державною владою може об'єднати приватні інтереси громадян, соціальних верств, зацікавлених груп у загальний політичний інтерес; вони організовують політику, вносять у неї елемент керованості, цілеспрямованості; демократизують представницьке правління; вносять у політику, організацію державної влади елемент політичної відповідальності; є найважливішою передумовою формування органів державної влади, забезпечують прозорість їх функціонування» [14, с. 34].

Разом з тим, з моменту вступу на виборну державну посаду представник політичної партії повинен у своїй діяльності керуватись нормативно-правовими актами та інтересами народу в цілому, що дозволяє розподілити право на об'єднання, інституціоналізація якого сприяє реалізації права на участь у державному управлінні та власне саме право на участь в управлінні державними справами, що полягає у безпосередньому впливі на прийняття державно-владних рішень.

Між цими правами існують й інші відмінності, які можна згрупувати за такими критеріями:

1. суб'єкт, якому належить право. Тільки громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У той час, як засновниками та членами об'єднань громадян, за винятком політичних партій, можуть бути й іноземці та особи без громадянства. Більше того, в ЄС спостерігається тенденція до розширення можливостей реалізації політичних прав іноземців. Відповідно до ст. 12 Хартії основних прав ЄС «кожна людина має право на свободу асоціацій на всіх рівнях, зокрема, у політичному, профспілковому та суспільному житті» [15], тому євроінтеграція передбачає надання можливості створення та участь в політичних партій України іноземців та осіб без громадянства;

2. спосіб впливу на прийняття державних рішень під час реалізації права на участь в управлінні державними справами – безпосередній, особистий, а опосередкований та рекомендаційний характер він набуває через діяльність об'єднань громадян. Крім того, у державній службі цей вплив набуває таких ознак як постійність, професійність та вирішальність;

3. сфери впливу на прийняття державних рішень у функціонуванні об'єднань громадян обмежені політичними органами та, як правило, зосереджені передусім на парламенті, у той час як право участі громадян в управлінні державними справами надає можливість брати участь в реалізації як народовладдя, як і здійснення законо-

давчої, виконавчої і судової державної влади, а також місцевого самоврядування.

Проте, незважаючи на різну природу та способи реалізації, проаналізовані права мають спільне призначення, яке полягає у створенні інститутів, що здійснюють суспільний вплив на державну політику і, саме тому, в умовах інтеграційних процесів їх інституціоналізація та гарантування мають стати першочерговими для законодавця. До способів інституціоналізації цих прав відносяться вибори, референдуми, народна законодавча ініціатива, звернення громадян, петиції, державна служба, місцеве самоврядування, інститут присяжних, політичні партії, громадські об'єднання, професійні спілки.

З огляду на зазначене, варто погодитись з С. Сон, що «нагальними напрямками розвитку конституційно-правового статусу політичних партій є деталізація конституційно-правового регулювання інституту програм політичних партій, конкретизація обов'язків політичних партій, встановлення ефективного механізму функціонування опозиційних партій, посилення відповідальності політичних партій за порушення вимог чинного конституційного законодавства» [16, с. 458]. Щодо інших видів об'єднань громадян, то удосконалення їхньої інституціоналізації вбачається у формуванні державного механізму підтримки їх діяльності шляхом залучення до державних програм у різних сферах суспільного життя та обов'язкове державне реагування на результати виконання таких функцій як моніторинг та експертиза.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, а також враховуючи політико-правові реалії інтеграційних процесів в Україні, можна окреслити комплекс взаємопов'язаних проблем реалізації права на участь в управлінні державними справами та свободу об'єднання: недосконалість способів їх практичної реалізації; правовий нігілізм і абсентеїзм; відсутність відповідальності органів публічної влади, їх посадових осіб за обмеження та/або порушення цих прав; неефективність діяльності різних об'єднань громадян.

Вирішення названих проблем убачається можливим шляхом: унормування інституціоналізації (порядку та форм) участі громадян в управлінні державними справами (впровадження у конституційну практику народної законодавчої ініціативи та народної експертизи проєктів актів органів законодавчої та виконавчої влади); прийняття Виборчого кодексу України з уніфікацією виборчих процедур у відповідності з європейськими стандартами; розширення конституційного переліку підстав для проведення обов'язкового всеукраїнського референдуму, особливо щодо вступу та виходу України з міжнародних організацій (союзів); участі у консультативно-дорадчих органах громадськості; здійснення юридичної просвітницької діяльності за допомогою засобів масової інформації із залученням різних видів об'єднань громадян.

Список літератури:

1. Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Головка В. Право на участь в управлінні державними справами: нотатки до наукової дискусії / Валерій Головка // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 8. – С. 93-99.
4. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. О. Чуб. – Х., 2004. – 20 с.
5. Гирик М. А. Механізми участі громадян у здійсненні державного управління та шляхи їх оптимізації: питання теорії та практики / М. А. Гирик // Економіка та держава: міжнар. наук.-практ. журн. – 2014. – № 4. – С. 140-142.
6. Гриценко І. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: питання теорії та практики / І. В. Гриценко // Від громадянського суспільства – до правової держави: тези VII Міжнародної наукової Internet-конференції студентів та молодих вчених (м. Харків, 27 квітня 2012 р.). – Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2012. – С. 581.
7. Каплан Ю. Участь громадськості в державному управлінні: роль недержавних аналітичних центрів / Ю. Каплан // Аналітична записка: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/260/#_ftnref2
8. Злобін С. В. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С. В. Злобін, С. О. Майданевич, Н. В. Окша, Д. В. Войтенко; заг. ред. Н. К. Дніпроенко. – Вінниця: ТОВ «Консоль», 2006. – 64 с.
9. Бойко І. В. Право на свободу об'єднання: сутність, зміст і форми реалізації [Текст] / І. В. Бойко // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 13. – С. 48-53.
10. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина. – Київ: Атіка, 2004. – 463 с.
11. Гаєва Н. П. Право на свободу об'єднання як суб'єктивне право / Н. П. Гаєва // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 123-127.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2310.
13. Черничко В. Окремі теоретико-правові аспекти права на об'єднання в політичні партії / В. Черничко // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 1/2. – С. 194-200.
14. Лукаш С. Ю. Політичні партії в системі взаємовідносин держави і народу в Україні: конституційно-правовий аспект / С. Ю. Лукаш // Проблеми законності. – Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого / відп. ред. В. Я. Тацій. – 2001. – Вип. 50. – С. 34-40.
15. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/994_524.
16. Сон С. С. Тенденції розвитку конституційно-правового статусу політичних партій в Україні / С. С. Сон // «Молодий вчений». – 2016. – № 10(37). – С. 456-459.

Олькина Е.В.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ И НА СВОБОДУ ОБЪЕДИНЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Аннотация

Исследовано содержание конституционного права на управление государственными делами и свободу объединения. Рассмотрено их конституционно-правовое соотношение. Выделены критерии различия между правом на управление государственными делами и свободой объединения с учетом их влияния на публичную власть. Проанализированы способы институционализации этих прав. Выявлены пути их совершенствования в контексте интеграционных процессов в Украине.

Ключевые слова: политические права, право на управление государственными делами, право на свободу объединения, политические партии, выборы, референдум.

Olkina E.V.

National University «Odessa Law Academy»

INSTITUTIONALIZATION OF THE RIGHTS OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN MANAGING STATE AFFAIRS AND FREEDOM OF ASSOCIATION IN THE CONTEXT OF INTEGRATION PROCESSES

Summary

The content of the constitutional right to participate in public affairs and freedom of association are analyzed. Their constitutional and legal co-relation is considered. The criteria for distinguishing between the right to participate in public affairs and freedom of association, taking into account their impact on the public authority are emphasized. The ways to institutionalize these rights are also the subject of examination as well as the ways to improve them in the context of integration processes in Ukraine.

Keywords: political rights, right to the management of public affairs, the right to freedom of association, political parties, elections, referendum.