

ПРАВО ГРАЖДАН НА УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ДЕЛАМИ В УКРАИНЕ: СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ И КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ

О.В. Щербанюк,
доцент кафедры конституционного,
административного и финансового права,
кандидат юридических наук, доцент.
Черновицкий национальный университет
имени Юрия Федьковича.
Украина,
г. Черновцы.

Статья 5 Конституции Украины провозглашает единственным носителем суверенитета народ. В аспекте вопросов реализации народом предоставленной ему власти, по мнению профессора А.О. Селиванова, справедливо сказать о закреплённом в статье 38 Конституции Украины праве граждан участвовать в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это принцип, который реализуется, в первую очередь, с помощью политических прав и свобод граждан.

Право на участие на управление государственными и общественными делами – не только принцип взаимоотношений государства и гражданина, но и важное политическое право. Поэтому исследование содержания международных стандартов и конституционного закрепления права, гарантий участия граждан в управлении государством является задачей, требующей своего решения.

В конституциях большинства европейских стран, в отличие от Украины, это право закрепляется в виде совокупности прав и свобод. Это комплексное право участвовать в управлении делами общества и государства (в некоторых случаях решительно влиять на политику), это право избирать и быть избранным, а также право участвовать в процедурах непосредственной демократии, право занимать государственные должности и выполнять публичные функции, право создавать общественные объединения, ассоциации и политические партии, свобода собраний, митингов и манифестаций, право на информацию или свобода информации, которое включает в себя целый ряд прав и свобод, в том числе право на получение информации, имеющей государственное значение, право петиций, право критики публичных учреждений и должностных лиц, право (и обязанность) защиты Отечества. Особое место в перечне политических прав и свобод занимают право на сопротивление и право на убежище.

Признание приоритета прав человека в современном мире повлекло за собой новую постановку давно известных проблем, а именно: содержания прав и свобод, роль и функции государства, гарантирование прав и т.д.

Современный этап развития Украины предполагает расширение демократии, формирование правового государства, широкое участие в управлении государственными делами, что предусматривается и гарантируется ст. 38 Конституции Украины. Будучи основным, право на управление делами государства получило закрепление во всех основополагающих международных документах. Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. провозглашает, что «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей» (п.1 ст. 21). «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путём тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (п. 3 ст. 21).

Конкретизация этого основополагающего положения даётся в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. «Каждый гражданин должен иметь без какой-либо дискриминации, упомянутой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе».

Эта норма последовательно развивается в украинской избирательном и референдном законодательстве. В частности, в Законе Украины «О выборах народных депутатов Украины», Законе Украины «О выборах Президента Украины», Законе Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, местных глав», Законе Украины «О всеукраинском референдуме».

Как отмечает И. Борисов, современные нормы международного избирательного права постепенно оформляются в самостоятельный комплексный политический и международно-правовой институт, в особую юридическую систему, оказывающую определяющее влияние на формирование и функционирование всех институтов новой модели представительной демократии, тем самым, образуя самостоятельную отрасль публичного политического права и законодательства.

Итак, для того, чтобы выборы были подлинными, они должны отражать свободно выраженную политическую волю народа. «Именно право граждан участвовать в управлении делами государства, которое юридически обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений, в сферу политики. Это право, по логике классических концепций просветительской традиции, обусловлено естественным равенством и прирожденной свободой людей. Оно, – как

справедливо отмечает проф. Е.А. Лукашева, – гарантируется демократической организацией всей политической системы общества, вовлекающей граждан в активную политическую деятельность».

В настоящее время Украину пока ещё нельзя назвать страной с высокой правовой культурой, традиционным уважением к праву и правам человека, наоборот, для неё характерен правовой нигилизм. Для преодоления подобного негативного фактора необходимо длительное время, освоение гуманитарных ценностей, переориентация общественного сознания. Однако в современных условиях, зачастую, сохраняется приоритет политики над правом, в то время как сложнейшие политические процессы, происходящие в обществе, должны протекать в границах права, в соответствии с правовыми принципами.

По справедливому замечанию Е.А. Лукашевой, «любые политические меры, которые порождают нарушения прав человека, – это посягательство на свободу индивида. Они являются антиправовыми и аморальными, поскольку права человека – это не только отражение правового опыта развития человечества, но и кристаллизация нравственных начал, связанных с уважением свободы и автономии индивида, недопустимостью их нарушения, с ориентацией на категории добра и общего блага. Такой подход к соотношению прав человека и политики возник не сразу; он вырабатывался вековым поиском оптимальных форм взаимодействия человека и власти».

Надо считаться с тем, что отставание с реализацией гарантируемых Конституцией положений принижает и её престиж и всего права в целом. Это относится к идее народного суверенитета. К сожалению, вряд ли сегодня можно полагать, что создание народного государства завершено и действующая Конституция закрепляет сложившийся порядок. Это цель, для достижения которой требуется освоение новых подходов взаимодействия человека и государства, необходимо преодолеть прежние стереотипы и время. Однако позитивная динамика всё же наблюдается в практике развития государства и общества.

Как отмечает М. Каратеева, в настоящее время всё чаще выдвигаются определённые требования конституционализма, означающие, что речь идёт о конституционном государстве в нормативном смысле: современная конституционная государственность предполагает достаточно высокий уровень развитости и эффективности формально-юридических гарантий свободы, самостоятельности и собственности, реальные механизмы ограничения публичной политической власти правами человека и гражданина.

Несомненно, что социальное значение гарантирующей функции конституции в современных условиях не может быть переоценено, так как общество реализует положения конституции только при наличии соответствующих эффективных гарантий, в условиях социальной исполнимости.

Таким образом, политика и практика демократической государственной власти основываются на принципе взаимодействия власти и

граждан.

Многие нормы и институты избирательного права направлены на защиту прав и интересов государства, а не отдельно взятого человека, коллективных, а не индивидуальных прав. И здесь нет противоречия. Баланс интересов личности, общества и государства обеспечивается всей совокупностью правовых норм, содержащихся в различных источниках права.

В науке конституционного права предлагаются различные определения права граждан на участие в управлении государственными делами. Так, Е.А. Чуб определяет участие граждан Украины в управлении государственными делами как активную, публичную, добровольную, целенаправленную, законную деятельность граждан Украины в сфере осуществления государственной власти, гарантированную закреплением в Конституции Украины соответствующего субъективного права, и которая имеет целью формирование и контроль за деятельностью государственных органов всех ветвей государственной власти, влияние на принятие, исполнение и контроль за реализацией государственных решений для воплощения гражданами своих общественно значимых интересов и обеспечения нормального функционирования, стабильного развития и социального порядка в государстве. Согласно ст. 38 Конституции Украины, участие граждан в управлении государственными делами их правом, но с точки зрения политики и морали – в определённой степени и обязанностью.

По мнению А.В. Грабыльникова, право граждан Украины участвовать в управлении государственными делами определяется как предусмотренная Конституцией и законами Украины возможность каждого гражданина, достигшего восемнадцати лет и является дееспособным, соответствует требованиям, установленным законодательством для участия в соответствующей сфере политической деятельности, непосредственно или через избранных представителей участвовать в осуществлении непосредственного народовластия, государственной власти, местного самоуправления путём участия в выборах и референдумах, равного доступа к государственной службе и службе в органах местного самоуправления, участия в осуществлении правосудия с целью содействия выполнению функций общества и государства. По своей сути оно является его правом на участие в осуществлении народовластия.

Однако фиксации права на уровне международных актов и Конституции Украины недостаточно, поскольку необходимы гарантии его обеспечения. Как утверждает Т.В. Синюкова, «изучение сущности гарантий не может быть исчерпано анализом реализации отдельных обеспечительных инструментов (судебной защиты, государственного принуждения, ответственности и т.д.), используемых в тех или иных отдельных ситуациях правоприменения. Гарантирование личности субъективного права, в том числе права на участие в управлении делами государства, по своей социально-юридической сущности есть качественно своеобразный процесс регулирования общественных отношений, не сводимый к реализации тех или

иных правовых институтов».

Тем не менее, государство всё ещё остаётся основным институтом, который способен наиболее эффективно обеспечить права и свободы человека. А международные механизмы защиты прав человека, в свою очередь, играют дополняющую роль. При этом не следует забывать, – подчёркивает А.С. Автономов, – что и международные механизмы создаются государствами, вступающими в договоры между собой. Но государство может не только обеспечивать, но и нарушать права человека.

Юридическим фактором гарантирования права на участие в управлении делами государства является обязанность государства создать необходимые условия для этого.

Следует отметить, что пристальное внимание, уделяемое в настоящее время проблемам совершенствования законодательства о выборах и референдумах, обусловлено, на наш взгляд, тем, что данные формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти являются самыми массовыми. Однако законодательство об иных формах политического участия граждан в осуществлении государственной власти в рассматриваемом контексте также заслуживает внимания. В частности, в Украине отсутствует законодательное регулирование реализации права на свободу собраний, митингов, шествий, демонстраций. Конституционное законодательство, регулирующее отношения в сфере права на объединение, также находится в процессе постоянного совершенствования. Можно констатировать, что на сегодняшний день основная масса законов, регулирующих различные формы политического участия граждан в осуществлении государственной власти, уже принята. Законодатель рассматривает перспективы дальнейшего развития конституционного законодательства о политическом участии граждан в осуществлении государственной власти.

Поэтому в целях более эффективного развития конституционного законодательства о формах политического участия граждан законодателю необходимо действовать на основе принципа конституционного прогнозирования, планирования с учётом интересов и потребностей народа. Более того, для вовлечения граждан в правотворческий процесс говорит о степени реализации народного суверенитета. Поэтому от политической активности граждан, правосознания и правовой культуры зависит характер законодательных норм об участии в управлении государством.

Анализ международных источников, конституционного законодательства Украины свидетельствует, что в перспективе осуществления власти народом будет не столько синтезом форм прямой и представительной демократии, сколько совокупностью различных стратегий привлечения граждан к управлению делами государства. Среди них прямой демократии будет принадлежать важное, но не основное место. Доминирующей стратегией привлечения граждан в публично-властные отношения становится не принятие решений самими гражданами, а выработка решений с участием представителей гражданского общества, что

характерно как для исполнительной, так и для законодательной, и судебной ветвей власти. Следует признать, что современная конституционно-правовая институционализация новых форм участия граждан в управлении государственными делами стала объективной реальностью, что обусловило необходимость комплексного исследования не только традиционных форм участия граждан в управлении делами государства, но и перспектив привлечения граждан в другие процессы, связанные с принятием и реализацией государственных решений.

Участие граждан Украины в управлении государственными делами предусматривает множество форм реализации, перечень которых не является и не может быть закрытым. Украине необходимо принять комплекс мер по развитию конституционного законодательства о формах политического участия граждан в управлении государством. В частности, следует выявить вопросы, по которым необходимо регулирование, совершенствование существующих законодательных актов в сфере права граждан на участие в управлении государством путём мониторинга, проведения правовой экспертизы, анализа на коррупциогенность, а также реализовать последующие законодательные инициативы. Также необходимо массово привлекать граждан к участию в создании таких актов. По нашему мнению, это основные условия для эффективного развития конституционного законодательства в сфере осуществления гражданами управления государством, при которых существующая конституционная модель этого права будет согласовываться с международными стандартами.

Список использованной литературы

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043
3. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07. 2010 р.// Відомості Верховної Ради України від 10.09. 2010 р., № 35, / № 35-36 /, стор. 1220, стаття 491.
4. Закон України «Про вибори народних депутатів України» вид 25.03.2004 р.//Відомості Верховної Ради України від 09.07.2004 — 2004 р., / 27-28 /, стор. 1098, стаття 366.
5. Закон України «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 р.// Відомості Верховної Ради України від 09.04.1999 – 1999 р., № 14, стаття 81.
6. Закон України «Про всеукраїнський референдум» вид 06.11.2012 р.//Офіційний вісник України від 10.12.2012 — 2012 р., № 92, стор. 7, стаття 3729, код акту 64514/2012.

7. Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность: науч. изд. / А.С. Автономов. – М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2009. С. 8.

8. Борисов И. Электоральный суверенитет. – М.: РОИИП, 2010. С. 33, 41.

9. Грабыльников А.В. Конституционное право граждан Украины участвовать в управлении государственными делами: проблемы теории и практики – Автореф. дисс. на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. – Институт законодательства Верховной Рады Украины, Киев, 2005. С. 6.

10. Каратеева М.Н. Гарантирующая функция Конституции Российской Федерации Гарантирующая функция Конституции. Дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 . – М.: РГБ, 2005. С. 82.

11. Конституционное право государств Европы: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с. – С. 66.

12. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. чл-кор. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. С. 153, 234.

13. Селіванов А.О. (Комісія з питань здійснення народовладдя) Щодо реалізації народовладдя через органи державної влади в Україні [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://cau.in.ua/?p=470>.

14. Синюкова Т.В. Теоретические аспекты юридических гарантий обеспечения права//Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного форума (10 декабря 2010, г. Саратов). Выпуск 2: Сборник научных статей. Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2010. С. 401.

15. Чуб Е.А. Конституционное право граждан Украины на участие в управлении государственными делами. – Автореф. дисс. на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. – Харьков. – 2004. С. 9.