

УНІВЕРСАЛЬНІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Права людини, маючи універсальний характер, поширюються на всіх людей, застосовуються в усіх країнах, які прагнуть належати до розвинених держав з демократичним політичним режимом. Україна є однією з країн – засновниць ООН, яка в 1945 р. підписала (в особі УРСР [8]) Статут цієї організації. У 1992 р. Україна була офіційно визнана однією з повноправних держав-учасниць НБСЄ (нині ОБСЄ), а в 1995 р. стала членом Ради Європи. У світлі глобальних інтеграційних процесів у Європі вона прагне до вступу в унікальну наддержавну регіональну організацію – Європейський Союз. Саме тому особливу актуальність для українського конституційного розвитку набувають норми універсальних і регіональних міжнародних актів, вироблених цими поважними організаціями.

Теоретичні положення про міжнародні стандарти прав і свобод людини викладені в працях таких українських учених, як

В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, М.П. Орзіх, М.В. Буроменський, А.З. Георгіца, Л.Д. Тимченко та ін. Цією проблематикою опікувались і російські науковці – А.І. Ковлер, Г.В. Ігнатенко, О.І. Тіунов, В.С. Іваненко та ін. Ці правознавці створили теоретичне підґрунтя для дослідження низки питань зазначеної проблеми [Див.: 1-7; 10; 11].

Належність держав до міжнародно-правового співтовариства дозволяє їм, з одного боку, використовувати міжнародний досвід, матеріальні й інтелектуальні ресурси й існуючий потенціал для власного розвитку, а з другого – накладає на них певні міжнародні зобов'язання [3, с. 160]. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, визнаються частиною національного законодавства України, а з часу проголошення незалежності вона стала складовою частиною міжнародної системи захисту прав людини.

Сучасні правники майже од-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

носпайно визнають право-суб'єктність індивіда в міжнародному праві [2, с. 55]. Незаперечним є факт, що людина сьогодні перетворилася з об'єкта на особливий суб'єкт міжнародно-правових відносин. Основною рисою сучасного розвитку є заохочення громадян та їх об'єднань до активної участі в розвитку концепції прав людини й основних свобод, а також в їх захисті з використанням засобів національних систем і міжнародного права. Індивід став не лише об'єктом міжнародних угод у сфері прав людини, а й «активним актором на міжнародній арені із захисту своїх прав та основних свобод» [11, с. 75], передусім як індивідуальний ініціатор відкриття справи [7, с. 76]. Прийняття після другої світової війни значного масиву правових актів з прав людини вперше в історії зробило її істотою універсальною, права якої стають глобальним мірилом права взагалі [4, с. 375].

Першочергове значення для захисту прав людини все ж таки мають внутрішні правові засоби, оскільки реальна можливість здійснення цих основних прав конкретно особою забезпечується насамперед внутрішньодержавними юридичними механізмами. Однак останнім часом безпрецедентно зросла роль відповідних міжнародних

механізмів і процедур. У зв'язку із цим співвідношення конституційного законодавства України і міжнародно-правових норм-стандартів у царині реалізації політичних прав, зокрема, права громадян на участь в управлінні державними справами, становить безумовний науково-дослідницький і практичний інтерес.

Міжнародні стандарти в сфері прав людини і громадянина – загальновизнані принципи й норми міжнародного права, втілені в міжнародно-правових документах (універсальних і регіональних міжнародних договорах, документах недоговірного характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема, Європейського суду з прав людини), до забезпечення яких прагне будь-яка цивілізована держава як член світової спільноти.

Загальнолюдські стандарти прав особи визначили ту планку, нижче якої держава не повинна опускатися [10, с. 3]. Це максимально можливі мінімальні міжнародні норми-стандарти в різних царинах суспільно-політичного життя [3, с. 160], певні політико-правові орієнтири, зразки, до яких слід прагнути, які набули авторитету й визнання світовим співтовариством і виступають мірилом демократичної політики держав. Вони виражають все-світній досвід людства й у той же

час втілюють сучасні потреби й тенденції світового розвитку в гуманістичній сфері.

Міжнародно-правові стандарти демократії – це закріплені в міжнародному праві юридичні зобов'язання, авторитетно підтримувані орієнтири соціального й політичного розвитку [1, с. 13]. Стандарти – це так званий нормативний мінімум, відступати від якого держава може лише у формі його перевищення або конкретизації [6, с. 363]. Міжнародні стандарти в царині прав та свобод людини і громадянина в політичній сфері формулюються в низці документів.

Історія людства свідчить, що на певних історичних етапах з'являються документи епохального значення, які на тривалий період визначають ідеологію світової спільноти щодо прав людини [10, с. 3]. До числа основних документів, у яких знайшли втілення універсальні міжнародно-правові стандарти участі громадян в управлінні державними справами в політичній сфері, належать: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р. (підписаний УРСР 20 березня 1968 р., що був ратифікований 19 жовтня 1973 р., а набув чинності для України 23 березня 1976 р.).

Основа захисту прав людини була закладена прийняттям і

проголошенням Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. в Парижі Загальної декларації прав людини [5, с. 144] як стандарту, завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи й усі держави через сприяння повазі до цих прав та свобод і забезпечення шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів їх загального й ефективного визнання і здійснення (Преамбула). Декларація стала стандартом демократії, взірцем і поштовхом для розробки й прийняття численних конвенцій з прав людини, а також конституцій цивілізованих демократичних держав. У цьому комплексному документі універсального характеру вперше в історії було встановлено розгорнутий перелік (мінімальний каталог) основних прав і свобод людини, що підлягають дотриманню в усьому світі, погоджено їх юридичний зміст і законні випадки їх допустимих обмежень.

Відповідно до ч. 1 ст. 21 цієї Декларації кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників. Це положення розвивається далі в ч. 2 ст. 21: «Кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні»; ч. 3: «Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

знаходити вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, що мають проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування». За ст. 20 цього документа кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій; ніхто не може бути примушений вступати в яку-небудь асоціацію.

У розділі II Конституції України всі вищенаведені положення Загальної декларації прав людини не тільки знайшли своє відбиття, а й були розширені й конкретизовані. Це стосується: (а) права на об'єднання («асоціації» в термінології Декларації), втіленого у ст. 36 Конституції, (б) права брати участь в управлінні державними справами, виборчих прав, рівного права доступу до державної служби (ст. 38), (в) права на мирні збори (ст. 39). Крім цього мінімального переліку, започаткованого Декларацією, в Україні на конституційному рівні закріплено політичне право громадян брати участь у референдумі, право на звернення до державних органів і посадових осіб.

На положеннях Декларації ґрунтується обов'язковий для держав Міжнародний пакт про громадянські й політичні права

1966 р., що набув чинності для незалежної України 25 жовтня 1991 р. [5, с. 42-55]. Міжнародний пакт, як один з найавторитетніших міжнародно-правових договорів про права людини, поряд з правом дотримуватися своїх думок і правом на свободу інформації гарантує такі політичні права, що вже стали класичними: (а) визнається право на мирні збори (ст. 21); (б) кожна людина має право на свободу асоціації з іншими (ст. 22); (в) право брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників, голосувати і бути обраним на дійсних періодичних виборах, допускатися до державної служби (ст. 25).

Положення Міжнародного пакту, що стосуються права на мирні збори (ст. 21) і права на свободу асоціації (ч. 2 ст. 22), вказують на можливість законних обмежень закріплюваних у цих статтях прав, якщо вони необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я й моральності населення чи захисту прав та свобод інших осіб. Що стосується права на свободу асоціації, то Пакт не перешкоджає введенню законних обмежень користування ним для осіб, які входять до складу збройних сил і поліції.

Отже, на відміну від Загальної декларації прав людини, яка лише називає право на мирні збори й право на свободу асоціації, об'єднавши їх в одній статті, в Пакті ці права поміщені в різних статтях, а також встановлені умови їх легальних обмежень. Таким же правовим шляхом іде й Конституція України у статтях 36 і 37, декларуючи в них право на об'єднання, його межі, і в ст. 39, проголошуючи право мирних зборів.

Відповідно до ст. 25 Пакту кожен громадянин повинен мати без дискримінації і без необґрунтованих обмежень право й можливість: а) брати участь у ведінні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати й бути обраним на дійсних періодичних виборах, що проводяться на основі загального й рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують вільне волевиявлення виборців; в) допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

У цьому випадку Пакт і Декларація композиційно поєднують в одній статті право брати участь у ведінні державних справ з правами виборчими і з правом допускатися до державної служби. Таке ж поєднання зазначених настанов спостерігаємо й у ст. 38 Конституції України. Це дозволяє

зробити висновок, що саме ці 2 правомочності є вирішальними для реалізації права на участь в управлінні державними справами.

Окрім розглянутих основоположних актів з прав людини, що були прийняті на рівні ООН, у рамках цієї організації розроблені й інші специфічні документи стосовно основних демократичних політичних цінностей. У 1952 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію про політичні права жінок (набрала чинності 1954 р.) [5, с. 187-190], у якій визнається, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників і право рівного доступу до державної служби у своїй країні, а також виражається прагнення зрівняти положення чоловіків і жінок щодо володіння й користування політичними правами (Преамбула).

У Резолюції 53/31 Генеральної Асамблеї ООН «Підтримка системою Організації Об'єднаних Націй зусиль урядів з розвитку і зміцнення нових чи відроджених демократій» від 23 листопада 1998 р. [12] вказано, що демократія ґрунтується на вільному волевиявленні народу, що дозволяє йому визначати свою власну політичну, економічну, соціальну й культурну систему, а

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

також на його всебічній участі в усіх аспектах його життя.

У Декларації про право на розвиток від 4 грудня 1986 р., проголошеній Резолюцією 41/128 Генеральної Асамблеї ООН [9, с. 545-549], встановлено: право на розвиток є невід'ємним правом кожної людини, у силу якого вона і всі народи вправі брати участь у такому економічному, соціальному, культурному й політичному розвитку, за якого можуть бути цілком здійсненні всі права особи й основні свободи, а також сприяти йому й користуватися його благами (ст. 1); людина, як основний суб'єкт процесу розвитку, має бути активним учасником і бенефіціарієм права на нього (ч. 1 ст. 2).

Поряд з універсальним механізмом захисту прав людини, заснованим на загальних міжнародних договорах, існують регіональні системи такого захисту. Документи України регіонального характеру, які містять міжнародні стандарти щодо політичних прав громадян, включають акти Ради Європи, насамперед Європейську конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. (підписана Україною 9 грудня 1995 р.; ратифікована – 17 липня 1996 р.) разом з протоколами, які доповнюють або уточняють окремі її положення; документи НБСЄ (нині – Організації); правові акти СНД. Так,

у Преамбулі названої Конвенції сказано, що вона прийнята з урахуванням Загальної декларації прав людини. Порівняно з Декларацією й Міжнародним пактом про громадянські й політичні права Конвенція містить менший перелік прав громадян у політичній сфері: у її ст. 11 гарантуються лише права на свободу мирних зібрань і асоціації з іншими.

Держави, які стали учасниками міжнародних договорів, беруть на себе юридичні зобов'язання привести своє законодавство, адміністративну й судову практику у відповідність з їх положеннями. Особлива роль у цьому належить конституціям держав, які виступають найважливішим правовим елементом загальносвітового механізму підтримки й забезпечення міжнародного правопорядку [3, с. 161, 162]. Наведені витяги з основних міжнародних актів з прав людини свідчать, що положення ст. 38 Конституції України щодо права участі в управлінні державними справами є впровадженням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, зокрема, ст. 21 Загальної декларації прав людини, ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. Отже, необхідно зазначити, що редакція ст. 38 Основного Закону України відповідає загальноновизнаним міжнародним документам з прав лю-

дини і запозичена з них. Право громадян на участь в управлінні державними справами проголошено в Конституції України не окремо, а поєднано в одній статті з виборчими правами, з правом брати участь у референдумах і з правом рівного доступу до державної служби. Тут Основний Закон України відповідає переліченим міжнародним актам, оскільки ці правомочності є найбільш важливими в реалізації цього права.

Водночас зазначимо, що в Конституції РФ у статті, де проголошено вказані політичні права громадян, закріплено також їх право брати участь у відправленні правосуддя. Наша думка: оскільки судова влада має бути повністю деполітизованою, право громадян на участь у здійсненні судової влади недоцільно закріплювати в системі зазначених прав. Тому вважаємо, що формулювання ст. 38 Конституції України є достатньо переконливим, вичерпним та оптимальним.

Наведене дає можливість зробити висновок, що в закріпленні політичних прав і свобод Конституція України повністю приєднується до європейського і світового бачення їх каталогу, змісту й можливих обмежень. В державі визнається необхідність подальшої гармонізації законодавства з міжнародно-правовими стандартами у сфері прав людини, у тому числі й політичних. Таке вдосконалення має виходити з власного історико-політичного досвіду України, з політико-правового становища державних справ у нинішній період, а також узгоджуватися з указаними стандартами незалежно від їх юридичної обов'язковості. Якщо ж внутрішньодержавні суди частіше застосовуватимуть норми міжнародного права, це буде однією з гарантій дотримання міжнародних стандартів щодо захисту прав людини в Україні, а також позбавить її громадян необхідності звертатися до міжнародних правозахисних установ.

Список літератури: 1. Буроменський М. Міжнародно-правові стандарти від внутрішньодержавної демократії // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1997. – № 2 (9). – С. 12-21. 2. Георгіца А.З. Міжнародне публічне право: Заг. ч. – Чернівці: Рута, 1995. – 232 с. 3. Іваненко В.С. Конституции государств – участников СНГ и международное право: некоторые проблемные вопросы их соотношения // Известия вузов: Правоведение. – 2002. – № 1. – С. 159-173. 4. Ковлер А.И. Антропология права: Учебник для вузов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 480 с. 5. Международная защита прав человека: Документы и комментарии / Сост. и авт. коммент. М.В. Буроменский. – Х.: Синтекс, 1998. – 298 с. 6. 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. 7. Орзіх М.П. Судова влада в механізмі захисту прав людини: доктрина і практика // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр. – О.: Юрид. літ., 2002. – Вип. 13-14. – С. 70-82. 8. Про правонаступництво України: Закон України від 12.09.1991 р., № 1543-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617. 9. СССР и международ-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. – М.: Междунар. отношения, 1989. – С. 545-549. 10. Тацій В.Я., Тодыка Ю.Н. Всеобщая декларация прав человека и проблемы становления конституционализма в Украине // Пробл. законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – Вип. 36. – С. 3-12. 11. Тимченко Л.Д. Международное право: Учебник. – Х.: Консум, 1999. – 528 с. 12. Резолюция 53/31 Генеральной Ассамблеи ООН от 23.11.1998 г. // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_610&p=1.

Надійшла до редакції 30.09.2008 р.

УДК 342.25

А.М. Онупрієнко, канд. юрид. наук,
науковий співробітник НДІ
державного будівництва та місцевого самоврядування
АПрН України, м. Харків

ДЕЛЕГУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИМ ОРГАНАМ ВЛАДИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

В умовах державотворення в Україні цілком правомірним, а в деяких випадках і просто необхідним є звертання до досвіду інших країн, у яких інститут місцевого самоврядування діє вже не одне десятиліття. Як зазначає відомий дослідник В. Остром, «майбутнє демократії залежить від розвитку колегіальності, коли люди, створюючи системи самоврядування стосовно конкретних умов часу й місця, доповнюють свій досвід досвідом інших» [13, с. 301]. Але, на думку іншого зарубіжного дослідника А. Нортон, у природі політичної системи найбільш проблематичним є аспект місцевого самоврядування. Це

також найважча сфера для запозичень. Такі технічні питання, як менеджмент, бюджетно-фінансові процеси тощо, необхідні для забезпечення окремих сфер послуг, є набагато доступнішими для запозичення з досвіду інших країн [19, с. 279].

Вивчення світового досвіду, із цього погляду, має не тільки актуальне теоретико-пізнавальне, а й прикладне, яскраво виражене значення. Воно дозволяє вести пошуки ідей і механізмів для вирішення проблем розвитку українського місцевого самоврядування.

Окремі аспекти взаємодії державних і самоврядних органів,