

Езеров А. А.,
*кандидат юридических наук, доцент,
судья Верховного Суда,
г. Киев*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

1. Политическое измерение прав и свобод человека и гражданина и сущность политических прав

Роль личности и ее прав в политических процессах может изменяться в зависимости от исторического момента, типа государства, степени развития демократии. Политическая история знает примеры, когда человек и его основоположные права переставали быть сколько-нибудь значимой ценностью для государства, однако впоследствии снова занимали достойное место в системе социальных ценностей. Н. Баранов указывает на то, что «отдельный человек не может быть полностью исключен из сферы политических отношений, поскольку он является их объектом и субъектом... Человек как объект политического измерения находится в фокусе политики, когда соприкасается с ней, участвует в системе политических отношений, проявляя соответствующий уровень активности» [2].

Развернутое определение политической активности дано В. Речицким. «Политическая активность есть особый вид человеческого действия (сознательного бездействия), направленного на достижение любых целей в качестве вторичного либо конечного результата, и предполагающего в виде непосредственной цели и первичного результата, а также обязательного предварительного условия своей эффективности реализацию одной из разновидностей социального контакта.

Такой вид деятельности имеет тенденцию к расширению выбора возможных вариантов реализации своего интереса, и осуществляется преимущественно, но не исключительно, на основе компромисса, в котором сфера свободы одних участников этой деятельности определяется пределами свободы других ее

участников, находящихся с первыми в состоянии кооперации усилий или, наоборот, конфликта» [26, с. 56–57].

Главным «побудителем» политической активности граждан являются личные интересы, тесно связанные с полноценной реализацией прав личности. Следовательно, низкий уровень политической активности, отсутствие реальных прав человека превращают свободного индивида в пресловутый «винтик великого государственного механизма» (И. Сталин), народ – в безликую массу, незащищенную перед произволом власти. В современном мире неотвратимость политического выбора демократии (В. Речицкий), конституционализм как система принципов и правил развития правовой и политической систем служат механизмами, исключающими произвол и гарантирующими основные права и свободы личности, публичную и частную жизнь индивида.

Права человека и гражданина, как правило, находят свое формальное закрепление в правовых нормах, что «не ограничивается только законодательством..., а включает и другие социальные регуляторы, в том числе нормы морали, традиции, обычаи и т.д., которые легитимизированы обществом и обусловлены исторически достигнутым культурным уровнем общества» [27]. Это представляет собой юридическое измерение прав человека и гражданина. «Если же фиксировать политическое измерение права во всех его содержательных проявлениях, то речь должна идти о том, как, какими способами, механизмами, технологиями правовые нормы осуществляются в политической практике, как они создаются политиками-законодателями, а также как политика направляет развитие права» [12, с. 11].

Направленность политических процессов на повсеместное воплощение прав человека и гражданина свидетельствует о демократической форме государственного режима и, наоборот, политика отрицания прав человека и гражданина, подавления политической активности личности характерна для авторитарного типа государственности. А. Лукашева в этом контексте справедливо отмечает, что «первенство политических норм перед правовыми порождает насилие и создает почву тоталитарным режимам. Тоталитаризм неизбежно возникает там, где политика, политические нормы не имеют правовой опоры, где права человека не являются ограничителем

политической власти, не выступают в качестве средства контроля за ее осуществлением. Поэтому проблема соотношения прав человека и политики – это вопрос о характере политического режима, сущность которого определяется тем, признает или не признает он господство в обществе правовых начал, прав человека» [14].

С политическим измерением прав личности также связано их разделение на права человека и права гражданина. Л. Глухарева справедливо отмечает, что «выделение прав человека основывается на презумпции обладания каждым представителем человеческого рода вне политической общности совокупностью возможностей, коими он наделен фактом своего бытия. В этом смысле права универсальны и наднациональны, имеют отношение к каждому. Это человеческие права, которые существуют независимо от их государственного признания и законодательного закрепления. В противоположность им права гражданина выражают политико-правовую связь личности с конкретным государством или объединением государств, властью, законом» [6, с. 20].

Понятие «гражданин» в отличие от термина «человек» характеризуется более устойчивыми политико-правовыми связями лица и государства, вытекающими из принадлежности индивидов к народу, которому в государстве принадлежит суверенитет. Н. Баранов называет гражданство «одной из важных атрибутивных предпосылок политической природы человека», объясняя это тем, что «между гражданином и государством складываются устойчивые и многообразные отношения, которые имеют политический характер. Гражданин непосредственно предстает в качестве политического лица, когда он вступает в отношения с государством по поводу формирования органов власти и контроля за их деятельностью или как участник референдумов, митингов, демонстраций, уличных шествий и т.д.» [2]. Именно с наличием гражданства зачастую связывается пользование лицом политическими правами и свободами. Как правило, государства не допускают наделения иностранцев большинством политических прав, существенно ограничивают возможности политического участия лиц с множественным гражданством [5].

Выступая универсальной ценностью, позволяющей «измерять» любые общественные события и явления, права

человека в современном мире связаны с важнейшими проблемами (поддержание экологического равновесия, мира и безопасности, сохранение культурного наследия человечества и т.д.), решение которых составляет условие дальнейшего человеческого существования. Поэтому государственная политика, как внутренняя, так и внешняя, должна быть направлена на обеспечение прав человека как высшей социальной ценности. Именно состояние защиты прав человека должно быть критерием эффективности государственной политики, приоритетом при осуществлении любых политических преобразований. Как точно указывает Е. Лукашева: «Право и его важнейшая составляющая – права человека призваны определять границы свободы политики, политиков и государственной власти. Любые политические меры, которые порождают нарушение прав человека – это посягательства на свободу индивида. Они являются и аморальными, поскольку права человека – это отражение не только правового опыта развития человечества, но и кристаллизация его нравственных начал, связанных с уважением свободы и автономии индивида, недопустимости их нарушения, с ориентацией на критерии «добра» и «общего блага» [14].

Кроме внутренней и внешней политики отдельных государств, права человека и гражданина являются объектом и международной политики. «Современная концепция прав человека подтверждает факт того, что права человека, установленные международными соглашениями, являются результатом политического процесса... Больше половины государств – членом ООН приняли обязательство привести свою политику в соответствие с международно-принятыми стандартами прав человека. Сегодня, тем не менее, очевидно, что их неисполнение является одним из наиболее мощных факторов давления в мировой политике» [16]. Международные стандарты прав человека, ставшие правовым результатом международной политики в этой сфере, направлены в первую очередь на недопущение приоритета политики над правом, правами человека. «Существование нормы права, возвышающейся над правителями и управляемой и обязательной для них, – указывал Л. Дюги, – есть необходимый постулат. Подобно тому как вся геометрия покоится на евклидовом постулате, точно также и вся жизнь современных народов покоится на этом постулате нормы права. Право не есть политика силы, как учил Иеринг, оно не есть

дело государства, оно предшествует ему и возвышается над ними: оно является границей государственной силы и государство есть не что иное, как сила, отданная на служение праву» [8].

Таким образом, права человека как универсальная оценочная категория, соединившая в себе нравственные и правовые начала, устанавливает правовые основы политики и является мерилом эффективного осуществления публичной власти.

Многоплановость прав и свобод человека выступает основанием для их разделения по видовому содержанию. Традиционно критерием такого разделения являются основные сферы общественной жизни: экономическая, социальная, политическая, экологическая и духовная. Следует отметить, что какой из критериев классификации прав человека и гражданина ни был бы избран, он является взаимосвязанным и взаимообусловленным с другими возможными критериями и позволяет сделать акцент на изучении отдельного их аспекта, остановиться на анализе одной из сторон целостного содержания прав человека и гражданина. Политические права человека в полной мере не могут осуществляться без надлежащего обеспечения гражданских, экономических и социальных прав, поскольку в таком случае они не сопровождаются соответствующими материальными, экономическими и социальными благами. С другой стороны, «политические права граждан являются неременным условием функционирования всех других видов прав, поскольку они составляют органическую основу системы демократии и выступают как ценности, которыми власть должна ограничивать себя и на которые должна ориентироваться» [18, с. 151]. Поэтому во взаимопроникновении отдельных прав и свобод человека заложен важный функциональный механизм их осуществимости.

Политические права позволяют индивидам (прежде всего гражданам) влиять на деятельность субъектов политической системы, принимать участие в политической жизни. Современные определения политических прав человека, как правило, сводятся к возможностям активного участия граждан в управлении государственной и общественной жизнью [12, с. 16]. Поэтому представляется возможным разделить их на две соответствующие группы: 1) правомочия по участию в формировании и функционировании публично-властного механизма (избирательные права, право на участие в

референдуме, право петицій) и 2) правомочия по участию в жизни общества (право на ассоциации, свободу слова, свободу демонстраций). Таким образом, политические права охватывают сферу публичных интересов гражданина и тесно связаны с понятием политической свободы.

Категория свободы выступает в качестве фундаментальной характеристики положения личности в обществе и государстве, наполняющей конкретным содержанием конституционный принцип наивысшей социальной ценности человека (ст. 3 Конституции Украины). Как категория науки конституционного права свобода, по мнению К. Агафоновой, представляет собой характеристику состояния личности в государстве, определяемую: 1) нормативным содержанием конституционных прав личности; 2) нормативным содержанием юридических гарантий реализации указанных прав, а также соотношением конституционного и законодательного механизмов формирования этих гарантий; 3) нормативным содержанием общих принципов установления ограничений конституционных прав личности; 4) содержанием ограничений, действующих в отношении каждого конституционного права личности и каждой гарантии его реализации, а также ответственностью за несоблюдение соответствующих ограничений; 5) соотношением международно-правовых и конституционно-правовых ограничений основных прав личности и гарантий их реализации [1, с. 7].

Анализируя свободу как категорию науки конституционного права, К. Агафонова указывает на то, что политическая свобода является ее видом, обладая соответствующими характеристиками применительно к сфере общественных отношений, охватываемых действием политических прав личности [1, с. 8].

Политические права и свободы, определяемые как «важнейшая категория субъективных прав и свобод гражданина», рассматриваются «как обеспеченная человеку законом и публичной властью возможность участия (как индивидуально, так и коллективно) в общественно-политической жизни государства и осуществлении государственной власти» [11, с. 152]. Это означает, что политические права могут быть как индивидуальными, так и коллективными. Тем более, что сфера реализации данного вида прав предусматривает непосредственное соприкосновение с

властью: с одной стороны, человек или гражданин с помощью этих прав может получить власть, а с другой стороны, другие люди могут контролировать границы реализации этой власти, обеспечивая гармоничную взаимосвязь между государством, общественными институтами и личностью [36, с. 17–18].

Политические права и свободы, степень их гарантирования и реализации характеризуют уровень политической свободы в конкретном обществе. Их осуществление направлено на удовлетворение как общественных, так и личных интересов, потребностей. «Гармоничное сочетание этих потребностей и интересов служит теми рамками, в которых должны осуществляться политические права и свободы. Их реализация не должна противоречить интересам общества и государства, законным интересам лица. Любое использование указанных прав и свобод во вред народу, обществу, государству противоречит их истинной природе» [25, с. 134].

Внутреннее строение субъективного права характеризует взаимосвязь различных по характеру возможностей субъекта, их взаимное расположение и соподчинение. Возможность, являясь наиболее общей чертой субъективного права (в том числе и политического), в разных случаях проявляет себя по-разному. «В субъективном праве она может выражаться, во-первых, в возможности пользоваться определенным социальным благом, то есть в праве удовлетворять свои интересы и потребности; и в возможности действовать, то есть в праве на собственное поведение управомоченного; и в возможности требовать, то есть в праве на должное поведение со стороны других лиц; и, наконец, в возможности защиты, то есть в праве обратиться к компетентным органам государства и привести в действие механизм принуждения, если право нарушено (притязание). Таким образом, субъективное право выступает как право-пользование, право-поведение, право-требование, право-притязание» [3].

Таким образом, содержание субъективных политических прав человека и гражданина включает в себя следующие возможности: а) возможность пользоваться определенным социальным благом; б) возможность определенного поведения управомоченного субъекта; в) возможность требовать соответствующего поведения от других лиц; г) возможность применения мер государственного принуждения.

На примере одного из политических прав – права на свободу объединения в общественные объединения – это может быть проиллюстрировано следующим образом. Данное право включает в себя: а) возможность индивидов объединяться для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных интересов; б) возможность индивидуально или совместно с другими членами общественного объединения осуществлять его уставные цели и задачи; в) возможность требовать от государства и других субъектов не вмешиваться во внутренние дела общественного объединения, не препятствовать объединению в осуществлении им своих уставных задач, требовать легализации общественного объединения и т.д.; г) возможность в судебном порядке защищать права и законные интересы общественных объединений.

Политические права не могут быть абсолютными, законодательство может содержать их ограничения, вызванные объективными социальными предпосылками. К правомерным ограничениям политических прав, не приводящим к сокращению политической свободы, относятся: ограничение политических прав в чрезвычайных обстоятельствах; цензы, устанавливаемые для реализации политических прав; условия осуществления политических прав; предварительные конституционные запреты [1, с. 8]. Так, в соответствии с частью четвертой статьи 83 Конституции Украины в случае окончания срока полномочий Верховной Рады Украины во время действия военного или чрезвычайного положения ее полномочия продлеваются до первого заседания первой сессии Верховной Рады Украины, избранной после отмены военного или чрезвычайного положения. Соответственно, данное положение выступает правомерным ограничением избирательных прав граждан в период военного или чрезвычайного положения. Что касается цензов как ограничений в осуществлении политических прав, то Конституция Украины устанавливает общий возрастной ценз для осуществления активного избирательного права – достижение 18-летнего возраста (статья 70). Основным условием для осуществления политических прав, как правило, выступает условие наличие гражданства (статьи 36, 38, 39, 70 Конституции Украины), хотя в некоторых случаях для осуществления политических прав такое условие не выдвигается (статья 40 Конституции Украины). Конституция содержит и предварительные запреты относительно реализации политических прав. В частности, статья 37 полностью посвящена установлению

ограничений в деятельности политических партий, запрещая им иметь военизированные формирования, а также организационные структуры в органах публичной власти и т.д.

Таким образом, политические права человека и гражданина основаны на политической свободе и представляют собой установленные конституционно-правовыми нормами возможности (правомочия) активного участия граждан в управлении государственной и общественной жизнью, направленные на обеспечение влияния носителей таких прав (как правило, граждан) на деятельность субъектов политической системы.

2. Генезис политических прав и свобод человека и гражданина

К первому поколению прав человека, как известно, относятся основывающиеся на традиционных либеральных ценностях права, выражающие так называемую негативную свободу. Они обязывают государство воздерживаться от вмешательства в сферу личной свободы и обеспечивать условия для участия граждан в политической жизни страны. Они не создают материальные блага, а лишь порождают обязанность всех воздерживаться от нарушения интересов отдельного индивида. Перечень этих прав составляют личные (гражданские) и политические права: право на жизнь, свободу и безопасность лица, право на свободу от необоснованного ареста, задержания, право на равенство перед законом, право на свободу мысли, совести и религии, право граждан на участие в государственных делах, право на гласное рассмотрение независимым и беспристрастным судом с соблюдением всех требований справедливого рассмотрения дела, избирательное право, свобода слова, печати и другие.

В современных государствах существование политических прав и свобод не ставится под сомнение, равно как и наиболее общие условия их реализации – всеобщий характер, равенство граждан в обладании ими и т.д. Вместе с тем становление этого института в большинстве стран сталкивалось с проблемами, некоторые из которых порождались господствовавшей системой общественных отношений, а другие – практикой реализации политических прав.

Посредством данных прав общечеловеческие ценности находили свое воплощение в учениях о государстве и праве, в

нормативних источниках и были направлены на преодоление политического отчуждения.

«Политическим отчуждением называется процесс и результат превращения государства, возникшего в результате человеческой деятельности, в нечто независимое от общества и господствующее над ним... Государство как особый класс людей, занятых управлением и наделенных властными полномочиями, представляет собой обособленную от других социальных групп силу, монопольно владеющую правом принятия общеобязательных решений и принуждения к их осуществлению... Феномен политического отчуждения уже на ранних этапах истории породил стремление общества идеологически и реально преодолеть это отчуждение. Если защита общества – постоянная задача государства, то и общество стремилось защититься от чрезмерной самостоятельности государства. Это стремление резко усилилось в период становления гражданского общества, когда в трудах Руссо, Гегеля и других мыслителей была теоретически поставлена и по-разному решена проблема политического отчуждения» [9].

Впервые данные права были нормативно сформулированы в процессе буржуазных революций. Так, в Билле о правах 1689 года – «Акт, декларирующий права и свободы подданного и устанавливающий наследование Короны», принятый парламентом Англии 16 (26) декабря 1689 года в результате «Славной революции» и до сих пор являющийся одной из основных частей британской Конституции – уже содержались некоторые политические права. В частности, устанавливались свобода подачи петиций королю; свобода слова и дебатов; свобода выборов в парламент (в то время лишь для состоятельных граждан) от вмешательства короля [17]. Через столетие после этого политические права стали фиксироваться в конституционных актах других государств. В частности, п. XII Декларации прав Виргинии от 12 июня 1776 года называет свободу печати одним из великих оплотов гражданской свободы, который никем не может быть ограничен, кроме как деспотическим правительством. А Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года называет свободное выражение мыслей и мнений одним из драгоценнейших прав человека; каждый гражданин поэтому может свободно высказываться, писать, печатать, отвечая лишь за

злоупотребление этой свободой в случаях, предусмотренных законом (статья 11).

Американская Конституция 1787 года не регулировала вопрос прав человека, что позднее компенсировалось поправками к ней. Уже в первой поправке (1791 г.) устанавливается запрет Конгрессу США принимать законы, ограничивающие политические права и свободы граждан (в частности, ограничение свободы слова или печати, права народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб). «Общая цель этой поправки – провозглашение и юридическое закрепление таких буржуазно-демократических свобод, как свобода слова, печати, собраний» [37, с. 31]. В этой поправке отсутствует закрепление права на свободу объединений в различного рода ассоциации. Однако принято считать, что она его подразумевает. Верховный Суд США в 1972 году установил, что «хотя положение о свободе ассоциации прямо не сформулировано в поправке, она на протяжении долгого времени считается подразумеваемой положениями о свободе слова, собраний и петиций» [37, с. 32]. Поправки XV (1870 г.), XIX (1920 г.), XXIV (1964 г.), XXVI (1971 г.) касались избирательных прав граждан США. Реализация данных положений на практике часто была затруднена, эти положения десятилетиями оставались фиктивными. Так, гарантированное XV поправкой избирательное право без дискриминации по критерию расы и цвета кожи стало реальным лишь спустя сто лет [10, с. 80].

Также на протяжении более чем столетия с момента первого провозглашения политических прав избирательное право повсеместно не было всеобщим и осложнялось всевозможными цензами: половым, имущественным, сословным. Женское избирательное право впервые было признано в Новой Зеландии незадолго до Первой мировой войны [40, с. 379–380].

В России при оформлении конституционной монархии в 1905 году были установлены политические права Манифестом об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года. В нем фиксировалась «непреклонная воля Императора» «Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» (статья 1), «...привлечь ... к участию в Думе ... те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав,

предоставив этим дальнейшее развитие начала общего избирательного права ... (статья 2). В данном случае впервые в российской истории (украинские земли на тот момент входили в состав Российской империи) на общегосударственном уровне нормативно закрепляются и гарантируются политические права и свободы граждан в их классическом понимании. Данный шаг, будучи вынужденным для властей, тем не менее ознаменовал начало принципиально нового этапа развития российской государственности, когда население получало возможность участия в управлении делами государства, публичного выражения собственных мнений, совместного достижения собственных целей, в том числе и политических. Безусловно, закрепляемые в правовых актах того времени политические права и свободы, формы их ограничения со стороны государства и реализации самими гражданами были далеки от современных национальных и международных стандартов демократии. В рассматриваемый период законодательная регламентация порядка реализации подданными права на объединение и союзы не соответствовала принципам, декларированным в Манифесте от 17 октября 1905 г., поскольку не позволяла легально функционировать партиям и движениям, которые по своим идеологическим характеристикам или персональному составу членов не отвечали интересам власти. Объем и возможности реализации избирательных прав подданных Российской империи в начале XX века напрямую зависели от сложившейся избирательной системы, которая, будучи сложной и многоступенчатой, существенным образом снижала реальные избирательные возможности населения, а следовательно, речь должна идти не об ограничении избирательных прав в данный период, а об их частичном и выборочном предоставлении [4].

После политических событий в России в феврале и октябре 1917 года в ходе возрождения национального движения в Украине формируются и находят свое закрепление в Конституции Украинской Народной Республики (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) от 29 апреля 1918 года. Статья 17 гарантировала гражданам, как и всем другим лицам на своей территории, невозможность ограничения «в правах слова, печати, совести, организации, забастовки», если при этом лицо «не переступает положений уголовного права». При этом вся полнота политических прав признавалась только за гражданами

УНР, которым предоставлялось право управления государственной и местной жизнью посредством активного и пассивного участия в выборах в законодательные учреждения и органы местного самоуправления (статья 20). Избирательное право объявлялось всеобщим (статья 21). Однако данная Конституция не вступила в силу, и дальнейшее развитие правового статуса личности и, в частности, политических прав граждан проходило со свойственными советскому типу государственного строя особенностями.

Нормативное закрепление политических прав и свобод было ограничено идеологическими рамками. Конституция УССР 1937 года хоть и гарантировала в статье 124 свободу слова, печати, собраний и митингов, уличных походов и демонстраций, но обусловила их реализацию «соответствием интересам трудящихся», «целью укрепления социалистического строя». Эти условия, очевидно, нивелировали истинную сущность соответствующих прав. Гарантии реализации этих прав исчерпывались только «предоставлением трудящимся и их организациям издательств, запасов бумаги, общественных зданий, улиц, средств связи и других материальных условий, необходимых для их осуществления». Еще жестче регламентируется свобода ассоциаций. Граждане получали право объединяться в общественные организации (приведен их перечень – профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества) исключительно «в соответствии с интересами трудящихся и с целью развития организационной самостоятельности и политической активности народных масс». При этом объединение граждан в политические партии не предусматривалось. Однако «наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся объединяются в Коммунистическую партию (большевиков) Украины, являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных» (статья 125).

Конституция УССР 1978 года также содержала основные политические права, как правило, ограничивая их различными условиями. В соответствии с ней граждане Украинской ССР имели право участвовать в управлении государственными и

общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения. Это право обеспечивается возможностью избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в народном контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства (статья 46). Каждый гражданин Украинской ССР имел право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. При этом должностные лица обязаны были в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Преследование за критику запрещалось. Лица, преследующие за критику, должны были привлекаться к ответственности (статья 47). В соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам Украинской ССР гарантировались свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление этих политических свобод обеспечивалось предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио (статья 48). В соответствии с целями коммунистического строительства граждане Украинской ССР имели право объединяться в общественные организации, способствующие развитию политической активности и самодеятельности, удовлетворению их многообразных интересов (статья 49).

Реализация данных прав в УССР была весьма ограничена, они носили преимущественно декларативный характер: выборы в органы советской власти проходили на безальтернативной основе, деятельность общественных организаций была абсолютно подконтрольна партийным органам, критика советской власти жестко пресекалась, митинги и демонстрации допускались исключительно в поддержку партии и правительства и под их эгидой только и проводились. Внесенные на протяжении 1989–1994 годов изменения к Конституцию 1978 года ликвидировали закрепленные в ней условия

осуществления политических прав и свобод, приблизили их к международным стандартам в этой сфере.

Международно-правовые стандарты в сфере политических прав человека установили общечеловеческие стандарты прав и интересов лица в политической сфере, определив ту черту, за которую государство не может выходить. Положения международных актов, в которых содержатся подобные стандарты, являются эталоном для национальных правовых систем.

Международные стандарты политических прав содержатся в основных актах по правам человека – Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Они включают как формулировку самого права, так и легитимные способы его ограничения. К международным стандартам политических прав относятся:

1) свобода ассоциаций. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции;

2) свобода демонстраций. Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц;

3) право на участие в управлении страной (избирательное право). Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе

в своей стране. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Следование данным стандартам, степень их имплементации во внутреннее конституционное законодательство, показатель их гарантирования и реализации на практике определяют уровень демократического развития государства и общества.

3. Классификация политических прав и свобод человека и гражданина

Под классификацией обычно понимается системный раздел и упорядочения понятий и явлений. Группирование понятий с точки зрения их объема, расписание родового понятия на видовые понятия, которые его составляют, происходят на основе определенного признака. Классификация выступает инструментом получения новых знаний о соответствующем явлении, приводит к расширению понятийно-категориального аппарата науки. Основной задачей классификации является выявление тех системных признаков, которые уже объективно существуют во всем множестве проявлений исследуемого явления или объекта.

Неоднородность политических прав и свобод также свидетельствует о необходимости их классификации и возможности разделения на основе некоторых критериев.

Одним из таких критериев является способ реализации прав. Одни права могут реализовываться субъектом непосредственно и самостоятельно, другие – исключительно совместно с другими субъектами. По этому критерию различаются коллективные и индивидуальные права и свободы.

Коллективные права формулируются по мере становления интересов той или иной общности или коллектива. Они не могут рассматриваться как сумма индивидуальных прав лиц, входящих в ту или иную общность или коллектив. Им присущи качественно другие свойства, определяемые целями и интересами коллективного образования. К коллективным политическим правам можно отнести право наций на самоопределение, право на национально-культурную

автономію, право народу на спротивлення угнетенню, право на організовану парламентську політичну опозицію, передбачені конституційними актами деяких держав. Перелічені права, несомненно, належать до політичної сфери, однак не можуть бути реалізовані індивідом самотужки, а вимагають визначеного співучасття осіб з подібними інтересами. Як правило, колективні права властиві колективним суб'єктам – народу, нації, територіальній громаді і т.п. Однак і свобода асоціацій чи демонстрацій не має сенсу для одного громадянина, який тільки в колективі єдиномышленників зможе взяти участь у діяльності громадського об'єднання чи провести мітинг. Хоча свободу асоціацій нерідко відносять до індивідуальних прав [38, с. 162].

Індивідуальні ж права і свободи не вимагають співучасття, громадянин самостійно і на своє усмотрення може в будь-який момент скористатися наданим йому правом без співучасття когось. В даному випадку мова йде про право доступу до державної таємниці чи участі в управлінні державними справами, право доступу до державної служби.

Деякі політичні права можуть виступати і як колективні, і як індивідуальні: наприклад, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування і до посадовців і службовців цих органів (право петицій).

Наряду з колективними політичними правами визначених громад (соціальних, національних і др.) і індивідуальними політичними правами Т. Хабрієва і В. Чиркин надають особливе значення тим, які використовуються індивідуально, але мають своїм результатом колективне вираження волі [38, с. 162]. До таких належать права, пов'язані з різними формами безпосередньої демократії (виборче право, право на участь у референдумі, народна законодавча ініціатива, відкликання депутата, громадські слухання і т.д.).

Також критерієм класифікації політичних прав і свобод людини і громадянина може виступати спосіб їх закріплення. Політичні права можуть міститися безпосередньо в

Конституції, а могут быть закреплены и в законах и подзаконных актах. Так, Конституция Украины закрепила право на свободу объединения в политические партии и общественные организации (статья 36), право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранным (статья 38), право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации (статья 39), право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения либо лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным и служебным лицам этих органов (статья 40). При этом, например, право на доступ к государственной тайне нашло свое закрепление только в соответствующем законе.

Вопреки устоявшемуся мнению о принадлежности политических прав исключительно гражданам, законодательство допускает возможность пользования некоторыми политическими правами иностранцам и лицам без гражданства. Исходя из этого представляется возможным подразделить политические права в зависимости от субъекта (носителя) на права граждан и права неграждан (иностранцев и лиц без гражданства). Исключительно гражданам принадлежат право на объединение в политические партии, при этом объединяться в общественные объединения могут и иностранцы, и лица без гражданства (пункт 1 статьи 7, пункт 1 статьи 8 Закона Украины «Об общественных объединениях» [19]). На данную классификацию распространяются общие правила деления прав личности на права человека и права гражданина. Конституционные формулировки достаточно четко указывают, каким из политических прав могут пользоваться только граждане Украины (статьи 36, 38, 39 Основного Закона начинаются со слов «Граждане Украины имеют право...»), а какими – и лица, находящиеся в других гражданских состояниях (статья 40 начинается словами «Все имеют право...»). Вопрос принадлежности политических прав негражданам детализируется в текущем законодательстве.

Наиболее сложной является классификация политических прав по содержанию. Связано это с тем, что ни в науке, ни в конституционных актах различных стран, ни в международных документах нет четкого перечня, какие именно права следует

считать политическими. В этот список в разных источниках попадают: свобода слова (свобода распространения не конфиденциальной информации); право на доступ к информации, право обращений или петиций (то есть обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления); свобода ассоциаций (право на объединение в политические партии, общественные объединения и проч.), свобода собраний (право собираться мирно и без оружия, проводить митинги, демонстрации, шествия); право на участие в управлении делами государства и на равный доступ к государственной службе; право на гражданство; избирательные права (активное и пассивное субъективное избирательное право); право на участие в отправлении правосудия и другие.

Отнесение перечисленных и иных прав к политическим, а не, к примеру, гражданским, связано с субъективной позицией авторов. Наиболее ярким примером является отнесение свободы слова к политическим правам. Однако в этом усматривается рациональное зерно, если речь идет о свободе распространения информации политического характера. Также если право на объединение в целом признается политическим, то право на объединение в профессиональные союзы по своей сути очень близко к социально-экономическим правам.

Классическим набором политических прав, не вызывающим дискуссий в научных кругах, является предусмотренный Конституцией Украины перечень прав и свобод человека и гражданина, включающий право на свободу объединения в политические партии и общественные организации; право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранным; право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации; право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения либо лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным и служебным лицам этих органов.

Право на свободу объединения в политические партии и общественные объединения. В статье 15 Конституция Украины закрепляет исходный принцип гражданского общества: «Общественная жизнь в Украине основывается на принципах

политического, экономического и идеологического многообразия». Учитывая, что право на свободу объединения является одним из основных политических прав граждан, принцип многообразия общественной жизни является отправным в определении основ реализации этого конституционного права и установления институтов гражданского общества, составляющей которого являются различные объединения граждан, представляющие определенные идеологические и другие взгляды, интересы различных социальных групп и индивидов [28].

Действующие в гражданском обществе заинтересованные группы, представляющие собой разного рода организации или ассоциации, объединённые общностью интересов, предоставляют отдельной личности возможность для реализации её способностей и отражают интересы людей.

Объединения граждан (общественные организации и общественные союзы, политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации и проч.) создаются для осуществления жизненных целей, для выражения, представления и защиты законных интересов индивидов. В процессе становления правового демократического государства первостепенную роль играет участие в нем реальных общественных институтов. Их функционирование зависит от уровня правосознания людей и их способности создавать ассоциации и вступать в них для защиты своих интересов.

В соответствии со статьей 36 Конституции Украины граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей. Развивая данные положения Основного Закона Конституционный Суд Украины в одном из своих решений констатировал, что «...свобода объединения означает, в частности, правовую и фактическую возможность добровольно, без принуждения или предварительного разрешения образовывать объединения граждан или вступать в них. В соответствии с частью четвертой статьи 36 Конституции

України ніхто не може бути принужден к вступленню в любое объединение граждан... Обязанностью правового государства является, в частности, невмешательство как в реализацию гражданами права на свободу объединения, так и в деятельность самого объединения, «за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей» (часть первая статьи 36 Конституции Украины). Тем самым Конституция Украины установила границы вмешательства государства в реализацию права граждан на свободу объединения. Пункт 11 части первой статьи 92 Конституции Украины предусматривает, что исключительно законами определяются «основы создания и деятельности объединений граждан». Другие вопросы реализации права на свободу объединения в гражданском обществе не подлежат государственному регулированию и должны решаться по свободному усмотрению его членов» [34].

Ведущее место среди объединений граждан занимают политические партии, которые в соответствии с частью 2 статьи 36 Конституции Украины способствуют формированию и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах. Профильный закон определяет их как зарегистрированное в соответствии с законом добровольное объединение граждан – сторонников определенной общенациональной программы общественного развития, имеющее своей целью содействие формированию и выражению политической воли граждан, принимающее участие в выборах и других политических мероприятиях (статья 2 Закона Украины «О политических партиях в Украине» [22]). Политические партии обеспечивают участие граждан Украины в политической жизни общества, влияют на государственную власть, участвуют в формировании органов власти и контроле за их деятельностью [33].

В соответствии с Конституцией членами политических партий могут быть только граждане Украины. Ограничения относительно членства в политических партиях устанавливаются исключительно Конституцией и законами Украины. Закон «О политических партиях в Украине» сузил круг граждан, которые могут быть членами политических партий, включив в него только тех из них, кто имеет право голоса на

выборах (часть 1 статьи 6). При этом гражданин Украины может находиться одновременно только в одной политической партии.

Членами политических партий не могут быть: судьи, работники прокуратуры, работники органов внутренних дел, сотрудники Службы безопасности Украины, военнослужащие, работники органов государственной налоговой службы, персонал Государственной уголовно-исполнительной службы Украины.

Членство в политической партии является фиксированным. Форма фиксации членства в политической партии определяется уставом политической партии.

Политические партии в Украине могут иметь исключительно всеукраинский статус, подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Украины, после которой приобретают статус юридического лица. Запрет политической партии возможен только в судебном порядке по представлению Министерства юстиции Украины или Генерального прокурора Украины в случае нарушения требований относительно создания и деятельности политических партий, установленных Конституцией Украины и законами Украины.

Такие требования четко закреплены в статье 37 Конституции Украины. Однако они не должны рассматриваться в качестве ограничений политических прав. На это обращал внимание Конституционный Суд Украины, специально указавший, что «...понятие «ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина» в контексте части первой статьи 64 Конституции Украины следует понимать как не предусмотренное конституционными нормами сужение объема прав и свобод, установление дополнительных норм, которыми нивелируется свобода объединения в политической партии в порядке, определенном соответствующим законом, и которые фактически препятствуют созданию объединений граждан. Поэтому необходимо различать понятие «ограничение основных прав и свобод» от принятого в законотворческой практике понятия «фиксация границ самой сущности прав и свобод» путем применения юридических способов (приемов), признавая такую практику допустимой, если дополнительное нормирование процесса создания политических партий специальным законодательством ставит целью не сузить объем прав и свобод, а уточнить содержание и регламентацию процедурных вопросов и очертить общие черты основополагающих прав» [33].

Конституція содержит три требования к созданию и деятельности политических партий в Украине. Во-первых, создание и деятельность политических партий и общественных организаций, программные цели или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, на разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательства на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются. Подобные требования встречаются во многих демократических странах с устоявшейся партийной системой и даже нашли своё толкование в одном из решений Европейского суда по правам человека. Так, в решении по делу «Партия благоденствия и другие против Турции» (2003 г.) Суд указал следующее: «...политическая партия может проводить кампанию за изменения в законодательстве или в конституционном строе государства, если соблюдает два условия: в первую очередь средства, которые используются для этой цели, должны быть законными и демократическими со всех точек зрения; во-вторых, сами по себе предложенные изменения должны быть совместимы с основными демократическими принципами. Это всегда означает, что политическая партия, лидеры которой подстрекали к насилию или выдвигали политическую программу, несовместимую с определенной нормой демократии или рядом таких норм, или программу, которая имеет целью уничтожение демократии или игнорирует признанные демократические права и свободы, не может рассчитывать на защиту со стороны Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года от санкций, которые в связи с этим применяются против нее. Вместе с тем ... только убедительные и неопровержимые причины могут быть основанием для ограничения права таких партий на свободу объединения... Если политическая партия, которая руководствуется моральными ценностями, устанавливаемыми религией, придерживается указанных выше двух условий, ее нельзя считать не совместимой по своей сути с изложенными в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года основополагающими принципами демократии. ...цели и намерения политической партии нельзя определять только на

основани такого критерия, как партийный устав и программа. Как свидетельствует прошлый политический опыт Договаривающихся государств, политические партии, которые вынашивали цели, несовместимые с основополагающими принципами демократии, не обнародовали их в своих официальных изданиях до тех пор, пока не приходили к власти. Вот почему ... истинные цели и намерения партии могут быть скрытыми в ее политической программе и отличными от тех, которые она провозглашает. Для того чтобы убедиться в истинности провозглашаемых партией намерений, необходимо сверить, соответствуют ли действия руководителей партии и занятая ими позиция содержанию ее программы».

Во-вторых, политические партии и общественные организации не могут иметь военизированных формирований. В-третьих, не допускается создание и деятельность организационных структур политических партий в органах исполнительной и судебной власти, исполнительных органах местного самоуправления, воинских формированиях, а также на государственных предприятиях, в учебных заведениях и других государственных учреждениях и организациях.

Наряду с политическими партиями в Украине действуют общественные объединения – добровольные объединения физических лиц и/или юридических лиц частного права для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных, в частности экономических, социальных, культурных, экологических и других интересов. Они по организационно-правовой форме создаются как общественная организация или общественный союз.

Общественная организация – это общественное объединение, учредителями и членами (участниками) которого являются физические лица. Общественный союз – это общественное объединение, учредителями которого являются юридические лица частного права, а членами (участниками) могут быть юридические лица частного права и физические лица.

Учредителями общественной организации могут быть граждане Украины, иностранцы и лица без гражданства, которые находятся в Украине на законных основаниях, которые достигли 18 лет, а молодежной и детской общественной организации – 14 лет.

Учредителями общественного объединения могут быть юридические лица частного права, в том числе общественные

об'єднання со статусом юридического лица, но не могут быть политические партии, а также юридические лица, в отношении которых принято решение об их прекращении или которые находятся в процессе ликвидации. Количество учредителей общественного объединения не может быть меньше, чем два человека. Учредителями общественного объединения не могут быть юридические лица частного права, единственным учредителем которых является одно и то же лицо.

Членами (участниками) общественной организации, кроме молодежной и детской, могут быть граждане, иностранцы и лица без гражданства, достигшие 14 лет. Возраст членов молодежной, детской организации определяется ее уставом в пределах, установленных законом. Членами (участниками) общественного объединения могут быть юридические лица частного права, в том числе общественные объединения со статусом юридического лица, физические лица, достигшие 18 лет и не признанные судом недееспособными.

Общественные объединения могут осуществлять деятельность со статусом юридического лица или без такого статуса. Общественное объединение со статусом юридического лица является непредпринимательским обществом, основной целью которого не является получение прибыли (статья 1 Закона Украины «Об общественных объединениях» [19]).

При этом право определять, в каком статусе объединение будет осуществлять свою деятельность принадлежит самому объединению. В соответствии с пунктом 39 мотивировочной части Решения Европейского суда по правам человека от 3 апреля 2008 года (дело «Корецкий и другие против Украины») «...возможность основать юридическое лицо с целью действовать коллективно в сфере общих интересов является одним из важнейших аспектов права на свободу объединения, при отсутствии которого указанное право было бы лишено любого смысла. Способ, которым национальным законодательством закреплена эта свобода и ее практическое применение органами государственной власти, является проявлением состояния демократии в определенной стране. Безусловно, государства имеют право убедиться в том, что цель объединения и его деятельности соответствует требованиям, предусмотренным законодательством, однако они должны делать это способом, совместимым с их обязательствами по

Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Такой способ подлежит проверке конвенционными институтами... отказ национальных органов государственной власти предоставить статус юридического лица объединению граждан является вмешательством в право заявителей на осуществление права на свободу объединения...».

К гарантиям права на свободу объединения статья 5 Закона Украины «Об общественных объединениях» относит: 1) невозможность принуждения к вступлению в общественное объединение; 2) принадлежность или непринадлежность к общественному объединению не может служить основанием для ограничения прав и свобод личности или для предоставления ей органами публичной каких-либо льгот и преимуществ; 3) право каждого добровольно в любое время в порядке, установленном уставом, прекратить членство (участие) в общественном объединении; 4) недопустимость требования об указании сведений относительно членства (участия) лица в общественном объединении, если такое требование не связано с реализацией лицом своих прав как лица, имеющего право представлять общественное объединение, или члена (участника) общественного объединения.

К общественным объединениям законом выдвигается перечень требований, схожий со списком требований к созданию и деятельности политических партий. Создание и деятельность общественных объединений, цель (цели) или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательства на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются. Так же, как и политические партии, общественные объединения не могут иметь военизированных формирований.

Общественные объединения могут, объединяясь между собой, создавать ассоциации и другие формы объединения. В одной из правовых позиций Конституционного Суда Украины признается, что «образование объединениями граждан, в том числе общественными организациями, союзов между собой (как формы объединения) основывается на реализации

соответствующего права гражданами, которые являются членами этих организаций» [34].

Часть третья статьи 36 Конституции Украины также устанавливает право граждан на участие в профессиональных союзах с целью защиты своих трудовых и социально-экономических прав и интересов. Конституция определяет профессиональные союзы как общественные организации, которые объединяют граждан, связанных общими интересами по роду их профессиональной деятельности. Профильный закон, детализируя это определение, предоставляет профсоюзам статус добровольных некоммерческих общественных организаций, объединяющих граждан, связанных общими интересами по роду их профессиональной (трудовой) деятельности (обучению) [23].

Профессиональные союзы создаются без предварительного разрешения на основе свободного выбора их членом. Граждане Украины имеют право на основе свободного волеизъявления без любого разрешения создавать профсоюзы, вступать в них и выходить из них на условиях и в порядке, определенных их уставами, участвовать в работе профсоюзов. Иностранцы граждане и лица без гражданства не могут создавать профсоюзы, но могут вступать в профсоюзы, если это предусмотрено их уставами.

Членами профсоюзов могут быть лица, которые работают на предприятии, в учреждении или организации независимо от форм собственности и видов хозяйствования, у физического лица, которое использует наемный труд, лица, обеспечивающие себя работой самостоятельно, лица, которые учатся в учебном заведении.

Граждане Украины свободно выбирают профсоюз, в который они желают вступить. Основанием для вступления в профсоюз является заявление гражданина (работника), поданное в первичную организацию профсоюза. При создании профсоюза прием в него осуществляется учредительным собранием. Никто не может быть принужден вступать или не вступать в профсоюз.

Все профессиональные союзы имеют равные права. Ограничения относительно членства в профессиональных союзах устанавливаются исключительно настоящей Конституцией и законами Украины.

Профсоюзы, их объединения легализуются путем уведомления о соответствии заявленному статусу.

Право принимать участие в управлении государственными делами юридически обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений.

Данное право также гарантируется демократической организацией политической системы общества, способствующей политической активности граждан. При такой организации общественной системы граждане непосредственно участвуют в управлении делами государства посредством волеизъявления на выборах и референдумах, личного участия в работе органов законодательной (эксперты, консультанты и проч.), исполнительной (члены общественных советов при государственных органах и проч.) и судебной (присяжные и народные заседатели) ветвей власти. Конкретными формами реализации права на управление государственными делами и одновременно его гарантиями выступают право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, право участвовать во Всеукраинском и местных референдумах, право на равный доступ к государственной службе и службе в органах местного самоуправления, а также право на участие в отправлении правосудия.

Совокупность вышеперечисленных прав и составляет содержание права на участие в управлении государственными делами. Именно такой смысл и вкладывает в него статья 38 Конституции Украины, устанавливая, что «граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Граждане пользуются равным правом доступа к государственной службе, а также к службе в органах местного самоуправления».

Однако применение данной нормы на практике и интерпретационная деятельность единственного органа конституционной юрисдикции в процессе демократического государственно-правового развития пошли по пути расширения содержания данного права, включая в него новые составляющие. В пункте 3.2 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины по делу о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно выборов Президента Украины содержится правовая позиция, в соответствии с которой «избирательные комиссии являются специальными

коллегиальными государственными органами, уполномоченными организовывать подготовку и проведение выборов Президента Украины и обеспечивать точное и единообразное соблюдение законодательства Украины относительно выборов Президента Украины. Будучи членом избирательной комиссии, гражданин реализует свое конституционное право участвовать в управлении государственными делами» [29]. Таким образом, участие граждан в работе избирательных комиссий в качестве членов также является способом реализации права на управление государственными делами.

Важное для понимания сути права на управление государственными делами положение содержится в правовой позиции Конституционного Суда Украины, в соответствии с которой, например, «народный депутат Украины получает депутатский мандат от избирателей, которым Основной Закон гарантирует свободное волеизъявление (часть вторая статьи 71 Конституции Украины) и с которыми народный депутат Украины как их представитель поддерживает связь...», «с помощью этого механизма представительства граждане Украины реализуют свое конституционное право участвовать в управлении государственными делами (часть первая статьи 38 Конституции Украины) и осуществляют народное волеизъявление (статья 69 Конституции Украины)»².

Избирательное право – ключевой институт демократического правления, форма участия народа как носителя суверенитета в политическом процессе. Избирательное право подразделяется на активное (право избирать – участвовать в формировании органов публичной власти и избрании должностных лиц путем голосования) и пассивное (право быть избранным – выдвигать свою кандидатуру на всех видах выборов). Современные конституции, отказавшись от различных цензов, существовавших и применявшихся в мире ранее (половой, имущественный, расовый, сословный и проч.), выдвигает минимальные требования к избирателям. В соответствии со статьей 70 Конституции Украины право голоса на выборах и референдумах имеют граждане Украины, достигшие на день их проведения восемнадцати лет. Не имеют права голоса граждане,

² Абзац 4 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/98 від 7 липня 1998 року (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України).

признанные судом недееспособными. То есть, как на это указал Конституционный Суд Украины, «право избирать заключается в возможности гражданина Украины, который на день проведения выборов достиг восемнадцати лет и который не признан судом недееспособным (статья 70 Конституции Украины), путем голосования участвовать в избрании, в частности, Президента Украины» [29] (равно как и в избрании других должностных лиц и депутатов – *Авт.*).

Предписания статьи 71 Конституции Украины требуют, чтобы выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления являлись свободными и происходили на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования. Кроме того, избирателям гарантируется свободное волеизъявление. Это означает, что, во-первых, избирательное право принадлежит каждому, во-вторых, каждому принадлежит равное количество голосов, в-третьих, избиратели голосуют непосредственно за кандидатов (на референдуме отвечают на поставленный вопрос), не делегируя это право неким выборщикам, делегатам и проч., в-четвертых, избиратели вправе не разглашать свой выбор, и в-пятых, избиратели самостоятельно принимают решение по поводу своего участия или неучастия в выборах или референдумах.

Таким образом, в отношении активного избирательного права и права на участие в референдуме, т.е. права голоса на выборах и референдума, установлены три ценза – ценз гражданства, возрастной ценз и ценз дееспособности. Что касается пассивного избирательного права, то тут, кроме этих трех условий, действуют разного рода квалификационные требования. Кроме того, возрастной ценз повышен и дифференцирован в зависимости от должностей, постов и мандатов, на которые может претендовать гражданин. Например, на должность сельского, поселкового, городского головы могут баллотироваться граждане, достигшие 18 лет, на мандат народного депутата – граждане, достигшие 21 года, на должность судьи судов общей юрисдикции – достигшие 25 лет, на пост Президента Украины – 35 лет, на должность судьи Конституционного Суда Украины – 40 лет. В некоторых случаях установлен предельный возраст пребывания на определенной должности, что означает, что граждане, его достигшие, не могут быть выдвинуты в качестве кандидатов на эти должности.

Законодавство України устанавлює також деякі інші вимоги до кандидатів – володіння державною мовою, постійне проживання на території України, наявність певної спеціальності або освіти та стажу роботи за цією спеціальністю, досвід у певній діяльності, високі моральні якості. Конституційний Суд України в різних рішеннях сформулював правові позиції щодо вимог до кандидатів на посади певних посадових осіб, постів, отримання мандатів. В Рішенні по справі про віковий ценз Суд констатував, що «встановлення Конституцією України та законами України певних кваліфікаційних вимог не порушує конституційного принципу рівності (стаття 24), адже всі громадяни, які відповідають певним кваліфікаційним вимогам, мають право займати відповідні посади. Законом визначені кваліфікаційні вимоги, які повинні відповідати положенням частини другої статті 24 Конституції України... Критерієм в законодавстві встановленні кваліфікаційних вимог до віку є цілісність» (п. 2 мотивової частини) [31].

При цьому Конституційний Суд України вважає в цьому контексті, що «...встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є пропорційним і суспільно необхідним. Позбавлення громадянина України права брати участь в управлінні державними справами шляхом участі в роботі окружної або окружної виборчої комісії в зв'язі з його проживанням за межами відповідного округу або міста в умовах відсутності воєнного або надзвичайного положення є порушенням частини четвертої статті 15, частини першої статті 38 Конституції України» [29].

Також право бути обраним не є абсолютним в тому розумінні, що, маючи право бути обраним на певні посади або в склад різних органів, громадянин має право займати всі ці посади або бути носієм мандата одночасно в разі обрання. Конституційний Суд України чітко встановив, що «...положення частини першої статті 38 Конституції України, згідно з якою громадяни мають право

свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления», в контексте положений части второй статьи 78 Конституции Украины следует понимать так, что гражданину Украины предоставлено право свободно быть избранным в любой орган государственной власти, в частности, в Верховную Раду Украины, в орган местного самоуправления – сельский, поселковый, городской, районный, областной совет, а также быть избранным сельским, поселковым, городским головой, но реализовать накопленный представительский мандат гражданин может только в одном из этих органов или на должности сельского, поселкового, городского головы» [32].

Право на равный доступ к государственной службе и службе в органах местного самоуправления находит свою нормативную детализацию в специальных актах законодательства – Законе Украины «О государственной службе» [20] и Законе Украины «О службе в органах местного самоуправления» [24].

Государственная служба определяется законом как публичная, профессиональная, политически непредвзятая деятельность по практическому исполнению задач и функций государства.

В виду особенного статуса государственных служащих, их непосредственного влияния на жизнь государства законодательством выдвигаются жесткие требования к претендентам. Право на государственную службу с учетом требований относительно уровня профессиональной компетентности, направления подготовки (специальности) и установленных законом ограничений имеют только граждане Украины, которым исполнилось 18 лет, независимо от расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного состояния, места проживания, которые свободно владеют государственным языком.

На государственную службу не может вступить лицо, которое:

- 1) по решению суда признано недееспособным или дееспособность которого ограничена;
- 2) имеющее судимость за совершение умышленного преступления, если эта судимость не погашена или не снята в установленном законом порядке;
- 3) согласно приговору суда лишено права заниматься деятельностью, связанной с выполнением функций государства,

или занимать соответствующие должности; 4) подвергалось административному взысканию за коррупционное правонарушение – в течение года со дня вступления соответствующего решения суда в законную силу; 5) имеет гражданство другого государства. Не допускается назначение лиц на должности государственной службы, на которых они будут напрямую подчинены близким лицам.

Лицо, которое претендует на занятие должности государственной службы, если иное не предусмотрено законом, должно соответствовать минимальным установленным законом общим требованиям к образовательно-квалификационному уровню и опыту работы.

Кроме того, законом выдвигаются требования к политической беспристрастности государственного служащего: он должен беспристрастно выполнять свои служебные обязанности независимо от партийной принадлежности и личных политических убеждений; он не имеет права организовывать забастовки и участвовать в них; во время исполнения служебных обязанностей он не имеет права совершать действия, которые демонстрируют его политические взгляды или свидетельствуют об особом отношении к определенным политическим партиям.

К службе в органах местного самоуправления предъявляются схожие требования. В соответствии с законом служба в органах местного самоуправления – это профессиональная, на постоянной основе деятельность граждан Украины, которые занимают должности в органах местного самоуправления, направленная на реализацию территориальной громадой своего права на местное самоуправление и отдельных полномочий органов исполнительной власти, предоставленных законом.

Право на службу в органах местного самоуправления имеют граждане Украины независимо от расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного состояния, срока проживания на соответствующей территории. На должность могут быть назначены лица, имеющие соответствующее образование и профессиональную подготовку, владеют государственным языком в объемах, достаточных для выполнения служебных обязанностей.

Реализация конституционного права граждан на участие в отправлении правосудия связана с пониманием судебной системы как сферы профессиональной деятельности судей, основанной на корпоративных интересах судейского сообщества, которая не всегда отвечает требованиям демократического государства, особенно в случаях, когда разрешаемые судом споры имеют общественное значение, направлены на защиту прав и законных интересов широкого круга лиц... Наряду с отправлением профессионального правосудия ограниченное привлечение к осуществлению ряда судебных функций граждан, не имеющих юридической квалификации и познаний в области права, является необходимым условием публичности судебной системы, ориентации ее функционирования на сбалансированную реализацию интересов граждан и государства, а в конечном итоге – обеспечения доверия гражданского общества к закону и праву [15, с. 3].

Украинская Конституция содержательно не включила право на доступ к осуществлению правосудия в перечень политических прав. Часть 4 статьи 124 Основного Закона в качестве субъекта этого права установила народ, а не отдельных граждан: народ непосредственно принимает участие в отправлении правосудия через присяжных.

Право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации. Закрепленное в статье 39 Конституции Украины право граждан собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации (далее обобщенно – «свобода мирных массовых мероприятий») является их неотъемлемым и нерушимым правом, гарантированным Основным Законом страны. В литературе подчеркивается, что право на мирные собрания следует относить к той категории политических прав, которые имеют целью не формирование власти или ее непосредственное осуществление, а участие в политической жизни государства и общества [7, с. 8].

Ю. Лемешко справедливо указывает на то, что свобода мирных массовых мероприятий «как проявление гражданской активности имеет своим основанием естественное стремление людей к объединению, к совместному обсуждению и решению важных вопросов общественного значения. На современном этапе развития гражданского общества и правового государства коллективные политические права, и прежде всего право на

проведение массовых публичных мероприятий, приобрели новое содержание и постепенно превратились, с одной стороны, в действенную форму участия населения в публичной сфере жизни социума, а с другой – стали одной из главных форм контроля гражданского общества за деятельностью государства, важным средством воздействия граждан и социальных общностей на течение различных общественных процессов» [13, с. 3].

Конституционный Суд Украины в одном из своих решений высказал позицию, в соответствии с которой «это право является одной из конституционных гарантий права гражданина на свободу своего мировоззрения и вероисповедания, мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений, на использование и распространение информации устно, письменно либо иным способом – на свой выбор, права на свободное развитие своей личности и др. При осуществлении этих прав и свобод не должно быть посягательств на права и свободы, честь и достоинство других людей» [30].

В научной литературе даются различные определения свободы мирных массовых мероприятий, обращая внимание на отдельные его аспекты. Так, М. Денисова определяет право на мирные собрания как коллективное политическое право неопределенного числа лиц на проведение в местах с неограниченным публичным доступом любых не запрещенных Конституцией и законами мер и действий, направленных на высказывание и обнародование собственной коллективной позиции по определенному вопросу или вопросам, которые составляют социальную или групповую значимость [7, с. 8]. А Ю. Лемишко определяет его как политическое право, с помощью которого граждане получают гарантированную конституцией возможность свободно собираться на массовые публичные мероприятия с целью совместного обсуждения проблемных вопросов, событий, действий и решений органов публичной власти, выработки общей позиции по этим вопросам и свободного ее провозглашения с целью доведения ее до широкой общественности и органов публичной власти [13, с. 7]. Последнее определение точнее определяет сущность свободы мирных массовых мероприятий именно как политического права, поскольку указывает на направленность действий субъектов права на попытку воздействия на решения органов публичной власти.

Определяющее место свободы мирных массовых мероприятий в системе политических прав и свобод, по мнению Ю. Лемишко, обусловлено следующим: а) она имеет существенную социально-правовую ценность сама по себе, поскольку позволяет каждому гражданину, социальным организациям и политическим объединениям свободно и открыто высказывать свою гражданскую позицию по любым вопросам общественной и политической жизни, является действенным средством выражения гражданского протеста; б) она обеспечивает формирование и реализацию массовой общественной и политической активности и заставляет власть прислушиваться к воле народа; в) она является одновременно гарантией и составляющей конституционно-правового механизма обеспечения гражданских, социально-экономических, экологических, культурных прав и свобод человека, способствует их эффективной реализации и защите; г) она является действенным средством осуществления общественного контроля за органами публичной власти; д) она способствует росту и распространению политической активности граждан, обеспечивает удовлетворение их прав и законных интересов, а следовательно, выступает одной из необходимых предпосылок формирования действенных институтов гражданского общества; е) она способствует накоплению опыта использования форм непосредственной демократии в повседневной жизни и формированию и распространению демократических традиций; ж) она способствует снижению социальной напряженности; з) она становится одним из главных каналов «обратной связи» между теми, кто управляет, и теми, кем управляют [13, с. 9].

Массовые мероприятия в зависимости от поставленной перед ними цели могут быть поделены на несколько видов: собрания, митинги, походы, демонстрации, а также пикетирование.

В 2007 году под эгидой Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ были разработаны «Руководящие принципы по свободе мирных собраний» [35], в которых отмечается невозможность создания единого типового закона о свободе собраний, который мог бы быть принят всеми странами-участницами, однако в нём были сформулированы минимальные нормы, которые следует соблюдать властям стран-участниц в процессе регулирования права на свободу собраний. Основные положения данного документа сводятся к тому, что защите со

стороны государства подлежат лишь мирные собрания граждан. Собрание определяется как мирное, если его организаторы преследуют мирные намерения. При этом понятие «мирное» включает и такое поведение, которое может раздражать тех, кто не согласен с идеями участников данного собрания, а также включает и такое поведение, которое может быть направлено на воспрепятствование действий третьих лиц. К числу указанных руководящих принципов относятся следующие:

1) презумпция в пользу проведения собраний. Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным правам, его реализация должна осуществляться без внешнего регулирования, насколько это возможно. Желающие принять участие в собрании не должны просить на это разрешения. Законодательство должно недвусмысленно определять презумпцию в пользу свободы собраний. При любой возможности трактовать нормы закона в пользу проведения собрания ему не должны чиниться препятствия;

2) обязанность государства защищать мирное собрание. Государство обязано обеспечивать полный набор механизмов и процедур для эффективной практической реализации свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования;

3) законность. Любые ограничения должны быть основаны на положениях закона, а сам закон должен соответствовать международному законодательству в области прав человека и его нормы должны быть чётко сформулированы и не вызывать разночтений. Каждый должен иметь возможность однозначно определить, вступает ли его поведение в противоречие с нормами закона или нет;

4) соразмерность. Любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть соразмерными. Преследуя законные цели, власти должны отдавать предпочтение мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства в ход проведения собрания. Предусмотренные законом ограничения не должны применяться автоматически, а лишь с учётом конкретной обстановки в каждом конкретном случае. Принудительное прекращение собраний должно восприниматься как крайняя мера при невозможности реализовать законные цели иными способами;

5) надлежащая практика административного регулирования. В законодательстве должно быть чётко закреплено, какой орган наделён полномочиями регулировать свободу собраний.

Широкой общественности должен быть предоставлен свободный доступ к полной и достоверной информации о деятельности этого органа, а его процедуры принятия решений должны быть прозрачными;

б) недискриминационность. При регулировании свободы собраний органы власти обязаны предоставлять равную возможность реализации этого права любому лицу или группам лиц. Недопустимы никакие ограничения по признаку расы, пола, национальности, вероисповедания, политических взглядов, принадлежности к тем или иным социальным группам и тому подобное.

В соответствии с Конституцией Украины ограничения в реализации свободы мирных массовых мероприятий могут устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей. При введении каких-либо ограничений необходимо соблюдать баланс между целями ограничений и гарантированными правами. Ограничения должны быть пропорциональны возможной опасности.

Согласно подпункту 3 пункта «б» части первой статьи 38 Закона о местном самоуправлении решение в соответствии с законом вопросов о проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций, спортивных, зрелищных и других массовых мероприятий; осуществление контроля за обеспечением при их проведении общественного порядка отнесено к делегированным полномочиям исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов. Следовательно, реализация органами местного самоуправления полномочий по обеспечению проведения, в частности, мирных мероприятий должна осуществляться исключительно в пределах полномочий, на основании и способом, определенным законом.

При решении поставленных вопросов относительно порядка организации и проведения мирных мероприятий необходимо учитывать правовую позицию, которую Конституционный Суд Украины выразил в своем Решении от 19 апреля 2001 года № 4-рп (дело относительно заблаговременного оповещения о мирных собраниях). В пункте 2 мотивировочной части которого, рассматривая вопрос об официальном толковании положения

части первой статьи 39 Конституции Украины о заблаговременном оповещении органов исполнительной власти или органов местного самоуправления о проведении собраний, митингов, походов и демонстраций – массовых мирных собраний, – Суд отметил, в частности, что проводить собрания, митинги, походы и демонстрации граждане могут при условии обязательного предварительного уведомления об этом органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. Такое уведомление должно осуществляться гражданами через организаторов массовых собраний. Заблаговременное уведомление соответствующих органов о проведении тех или иных массовых собраний – это срок со дня такого уведомления до даты проведения массового собрания.

Продолжительность сроков заблаговременного уведомления должна быть в разумных пределах и не должна ограничивать предусмотренного статьей 39 Конституции Украины права граждан на проведение собраний, митингов, походов и демонстраций. Такие сроки должны служить гарантией реализации этого права граждан. В течение этого срока указанные органы должны провести и ряд подготовительных мероприятий, в частности, для обеспечения беспрепятственного проведения гражданами собрания, митинга, похода или демонстрации, поддержания общественного порядка, охраны прав и свобод других людей. В случае необходимости органы исполнительной власти или местного самоуправления могут согласовать с организаторами массовых собраний дату, время, место, маршрут, условия, продолжительность их проведения и т.п.

Срок заблаговременного уведомления должен быть достаточным и для того, чтобы органы исполнительной власти или органы местного самоуправления могли определиться, насколько проведение таких собраний соответствует закону, и в случае необходимости в соответствии с частью второй статьи 39 Конституции Украины обратиться в суд для решения спорных вопросов.

Исходя из положений пункта 1 части первой статьи 92 Конституции Украины о том, что исключительно законами определяются права и свободы человека и гражданина, гарантии этих прав и свобод и что только судом в соответствии с законом может устанавливаться ограничение реализации права граждан на проведение массовых собраний (часть вторая статьи 39),

Конституційний Суд України прийшов до висновку, що визначення строків заздалегідь оповіщення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зборів, їх форм, масовості, місця і часу проведення є предметом законодавчого регулювання [30].

Практикою Європейського суду по правах людини, яка в Україні є джерелом права, встановлено наступні ключові принципи реалізації свободи зборів:

1) держава зобов'язана забезпечити безпеку і захист організаторів і учасників демонстрацій. При цьому можливість насильственного зіткнення з контр-демонстрацією не може бути підставою для заборони збору (Рішення по справі «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії», 1988 г.);

2) неприпустимо забороняти демонстрацію, якщо відомо, що потенційно в ній можуть брати участь агресивно налаштовані громадяни, не являючись членами об'єднання, організаторів демонстрації (Рішення по справі «Християни проти расизму і фашизму» проти Великої Британії);

3) обмеження на свободу зборів можна застосовувати тільки в тому випадку, коли учасники закликають до негайних протиправних дій, і існує ймовірність того, що такі дії будуть здійснені (Рішення по справі «Інкал проти Турції»);

4) в разі законного заборони або призупинення збору не допускається застосування до учасників репресивних заходів за їх участь в зборі (Рішення по справі «Езелін проти Франції»).

Окремі аспекти організації і проведення зборів, мітингів, вуличних шествій і демонстрацій врегульовані статтями 182, 183 Кодексу адміністративного судопроцесу України (далі – Кодекс), якими визначені особливості процесу по справах про адміністративні позови суб'єктів влади про обмеження реалізації права на мирні збори і про усунення обмежень в реалізації права на мирні збори.

В частині, частями першої, п'ятої статті 182 Кодексу передбачено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після отримання

уведомлення о проведенні собраний, митингов, шествий, демонстрацій и т.п. имеют право обратиться в окружной административный суд по своему местонахождению с иском заявлением о запрете таких мероприятий или о другом ограничении права на мирные собрания (относительно места и времени их проведения и др.).

Суд удовлетворяет требования истца в интересах национальной безопасности и общественного порядка в случае, если признает, что проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций или других собраний может создать реальную опасность беспорядков или преступлений, угрозу здоровью населения или правам и свободам других людей. В постановлении суда обязательно указывается способ ограничения реализации права на мирные собрания.

В соответствии с частью первой статьи 183 Кодекса организатор (организаторы) собраний, митингов, шествий, демонстраций или других мирных собраний имеют право обратиться в административный суд по месту проведения этих мероприятий с иском заявлением об устранении ограничений в реализации права на мирные собрания со стороны органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, извещенных о проведении таких мероприятий.

Кодексом Украины об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение установленного порядка организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (статья 185-1) и за создание условий для организации и проведения с нарушением установленного порядка собраний, митингов, уличных шествий или демонстраций, что включает в себя предоставление должностными лицами для проведения с нарушением установленного порядка собраний, митингов, уличных шествий или демонстраций помещений, транспорта, технических средств или создание других условий для организации и проведения указанных мероприятий (статья 185²). Незаконное препятствование организации или проведению собраний, митингов, походов и демонстраций является уголовно наказуемым деянием (статья 340 УК Украины).

Право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения либо лично обращаться в органы

государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным и служебным лицам этих органов.

Закрепленное в статье 40 Конституции Украины право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения либо лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным и служебным лицам этих органов занимает важное место в системе политических прав человека и гражданина (далее – «право петиций»). Указанное право имеет двуединую природу: с одной стороны, оно выступает способом доведения до органов публичной власти интересов и потребностей граждан и народа в целом, а также способом участия в управлении государственными и местными делами, а с другой стороны, средством защиты прав и свобод человека и гражданина.

В содержание права петиции включаются следующие группы правомочий его субъектов:

а) правомочие пользоваться естественным состоянием свободы человека и гражданина, предполагающим участие в решении вопросов государственного или местного значения, привлекать внимание органов публичной власти к удовлетворению значимых для заявителя публичных или частных интересов;

б) правомочие представлять рекомендации по совершенствованию деятельности органов публичной власти и их должностных лиц; правомочие добиваться содействия органов власти в реализации конкретных прав и свобод содействия органов публичной власти в реализации конкретных прав и свобод; правомочие сообщать о нарушениях законности, прав и свобод человека и гражданина органами публичной власти; правомочие обращаться за восстановлением нарушенных прав, свобод и законных интересов; правомочие инициировать принятие, изменение или отмену правовых актов и других решений органов публичной власти;

в) правомочие требовать принятия обращения к рассмотрению; правомочие требовать предоставления законного и обоснованного ответа на обращение в установленные законом сроки;

г) правомочие обжаловать необоснованный или незаконный ответ адресата или же его отказ от рассмотрения обращения в

вышестоящий орган государственной власти или местного самоуправления, или же в судебном порядке;

д) правомочия процедурного характера, обеспечивающие реализацию основных правомочий: предоставлять дополнительные документы и материалы, знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения [39, с. 9–10].

Конституционные положения относительно права петиции развиваются в специальном законе, регламентирующем «вопросы практической реализации» (преамбула) [21] этого права. Данный Закон под обращениями граждан понимает изложенные в письменной или устной форме предложения (замечания), заявления (ходатайства) и жалобы. Соответственно, законом выделяются следующие формы обращений граждан:

1) предложение (замечание) – обращение граждан, где высказываются совет, рекомендация относительно деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, депутатов всех уровней, должностных лиц, а также высказываются мнения относительно урегулирования общественных отношений и условий жизни граждан, совершенствования правовой основы государственной и общественной жизни, социально-культурной и других сфер деятельности государства и общества;

2) заявление (ходатайство) – обращение граждан с просьбой о содействии в реализации закрепленных Конституцией и действующим законодательством их прав и интересов или сообщении о нарушениях действующего законодательства или недостатках в деятельности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, народных депутатов Украины, депутатов местных советов, должностных лиц, а также высказывание мнения относительно улучшения их деятельности;

3) ходатайство – письменное обращение с просьбой о признании за лицом соответствующего статуса, прав или свобод и т.п.;

4) жалоба – обращение с требованием о восстановлении прав и защите законных интересов граждан, нарушенных действиями (бездействием), решениями государственных органов, органов

местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, объединений граждан, должностных лиц.

Статья 5 Закона Украины «Об обращениях граждан» выдвигает ряд требований к обращению. Так, при подаче обращения субъект права должен учитывать, что обращения адресуются органам государственной власти и местного самоуправления, предприятиям, учреждениям, организациям независимо от форм собственности, объединениям граждан или должностным лицам, в полномочия которых входит решение затронутых в обращениях вопросов. В обращении должны быть указаны фамилия, имя, отчество, место жительства гражданина, изложена суть затронутого вопроса, замечания, предложения, заявления или жалобы, просьбы или требования.

Обращение может быть устным (изложенным гражданином и записанным должностным лицом на личном приеме) или письменным, присланным по почте или переданным гражданином соответствующему органу, учреждению лично или через уполномоченное им лицо, если эти полномочия оформлены в соответствии с действующим законодательством.

Обращение может быть подано как отдельным лицом (индивидуальное), так и группой лиц (коллективное). Письменное обращение должно быть подписано заявителем (заявителями) с указанием даты.

Обращение, оформленное без соблюдения вышеперечисленных требований, возвращается заявителю с соответствующими разъяснениями не позднее чем через десять дней со дня его поступления. Напротив, обращения, оформленные надлежащим образом и поданные в установленном порядке, подлежат обязательному принятию и рассмотрению. Запрещается отказ в принятии и рассмотрении обращения со ссылкой на политические взгляды, партийную принадлежность, пол, возраст, вероисповедание, национальность гражданина, незнание языка обращения.

Право петиций содержит обязанность органов публичной власти и их должностных лиц рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок. Органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица, руководители и должностные лица предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, объединений граждан, в полномочия которых

входит рассмотрение заявлений (ходатайств), обязаны объективно и своевременно рассматривать их, проверять изложенные в них факты, принимать решения в соответствии с действующим законодательством и обеспечивать их выполнение, извещать граждан о последствиях рассмотрения заявлений (ходатайств). Ответ по результатам рассмотрения заявлений (ходатайств) в обязательном порядке дается тем органом, который получил эти заявления и в компетенцию которого входит решение затронутых в заявлениях (ходатайствах) вопросов, за подписью руководителя или лица, выполняющего его обязанности.

Решение об отказе в удовлетворении требований, изложенных в заявлении (ходатайстве), доводится к сведению гражданина в письменной форме со ссылкой на законодательство и изложением мотивов отказа, а также с разъяснением порядка обжалования принятого решения.

Жалоба на действия или решения органа государственной власти, органа местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, объединения граждан, средств массовой информации, должностного лица подается в порядке подчиненности вышестоящему органу или должностному лицу, не лишает гражданина права обратиться в суд в соответствии с действующим законодательством, а в случае отсутствия такого органа или несогласия гражданина с принятым по жалобе решением – непосредственно в суд.

Решение высшего государственного органа, рассматривающего жалобу, в случае несогласия с ним гражданина может быть обжаловано в суд в срок, предусмотренный законодательством Украины.

Гражданин, обратившийся с заявлением или жалобой, имеет право:

- лично изложить доводы, принимать участие в проверке поданной жалобы или заявления;
- ознакомиться с материалами проверки;
- представлять дополнительные материалы или настаивать на их запросе органом, который рассматривает заявление или жалобу;
- присутствовать при рассмотрении заявления или жалобы;
- пользоваться услугами адвоката или представителя трудового коллектива, организации, которая осуществляет

правозащитную функцию, оформив это полномочие в установленном законом порядке;

– получить письменный ответ о результатах рассмотрения заявления или жалобы;

– высказывать устно или письменно требование по соблюдению тайны рассмотрения заявления или жалобы;

– требовать возмещения убытков, если они стали результатом нарушений установленного порядка рассмотрения обращений.

Обращения рассматриваются и решаются в срок не более одного месяца со дня их поступления, а не нуждающиеся в дополнительном изучении – безотлагательно, но не позднее пятнадцати дней со дня их получения. Если в месячный срок решить затронутые в обращении вопросы невозможно, руководитель соответствующего органа, предприятия, учреждения, организации или его заместитель устанавливают необходимый срок для его рассмотрения, о чем сообщается лицу, подавшему обращение. При этом общий срок решения вопросов, затронутых в обращении, не может превышать сорока пяти дней.

В случае удовлетворения жалобы орган или должностное лицо, которые приняли неправомерное решение относительно обращения гражданина, возмещают ему нанесенные материальные убытки, связанные с подачей и рассмотрением жалобы, обоснованные расходы, понесенные в связи с выездом для рассмотрения жалобы по требованию соответствующего органа, и потерянный за это время заработок. Споры о взыскании расходов рассматриваются в судебном порядке.

Гражданину по его требованию и в порядке, установленном действующим законодательством, могут быть возмещены моральные убытки, причиненные неправомерными действиями или решениями органа, или должностного лица при рассмотрении жалобы. Размер возмещения морального (неимущественного) убытка в денежном выражении определяется судом.

Список использованных источников:

1. Агафонова К.А. Категория политической свободы в конституционном праве (на примере свободы создания и деятельности политических партий) : автореф. дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук :

12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Москва, 2009. С. 8.

2. Баранов Н. Микрополитика: технологии оценки. URL: http://nicbar.narod.ru/mikropolitika_01.htm.

3. Бекбаев Е.З. Проблема начала в теоретическом познании правовой системы (попытка обоснования). Астана, 2009. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc108p0/instrum7129/item7140.html>.

4. Васильков А.В. Формирование института политических прав и свобод граждан в России: 1905 – февраль 1917 гг. : автореф. канд. юр. наук : 12.00.01. «Теория и история права и государства; история правовых учений». Москва, 2007. URL: <http://www.dissercat.com/content/formirovanie-instituta-politicheskikh-prav-i-svobod-grazhdan-v-rossii-1905-fevral-1917-gg>.

5. Великоречанін П.О. Особливості здійснення політичних прав особами з множинним громадянством. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових праць. Вип. 61. Одеса : Юридична література, 2011. С. 257–264.

6. Глухарева Л.И. Понятие прав человека: теоретико-правовое и социогуманитарное определение. *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2004. № 4 (58). С. 20.

7. Денісова М.М. Правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні : автореф. канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2010. С. 8.

8. Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства. Москва, 1909.

9. История политических и правовых учений / Под ред. О.Э. Лейста. Москва : Зерцало, 1999. URL: <http://bibliotekar.ru/istoria-politicheskikh-i-pravovyh-ucheniy-1/5.htm>.

10. Каррі Д.П. Конституція Сполучених Штатів Америки : посібник для всіх / пер. з англ. О.М. Мокровольського. Київ : Веселка, 1993. С. 80.

11. Колесова Н.С. Политические права и свободы. Права человека : Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. Москва, 2004. С. 152.

12. Корешникова А.О. Правовое измерение института политических прав человека : автореф. дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук : 23.00.02 «Политические институты; Этнополитическая конфликтология; Национальные

и политические процессы и технологии (юридические науки)». Ростов-на-Дону, 2007. С. 16.

13. Лемішко Ю.М. Конституційно-правові основи участі громадян України у масових публічних заходах : автореф. канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2009. С. 9.

14. Лукашева Е.А. Права человека, правовая политика и нравственность. Центр правовых исследований и развития законодательства. URL: <http://www.centrlaw.ru/publikacii/Lukasheva1/index.html>.

15. Ляднова Э.В. Право граждан на участие в отправлении правосудия: конституционно-правовое содержание и механизм реализации : автореф. кандидата юридических наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Белгород, 2010. С. 3.

16. Малевич Ю. Права человека и международная политика. *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 2001. № 3. URL: http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=443&Itemid=52.

17. Права и свободы человека и гражданина. *Википедия*. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>.

18. Права человека : учебник для вузов. / Отв. ред. Е.А. Лукашева. Москва : Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 151.

19. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 30. Ст. 1097.

20. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

21. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

22. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст.118.

23. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 38. С. 2.

24. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

25. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / Відп. ред. В.Ф. Погорілко. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України : А.С.К., 2003. С. 134.

26. Речицкий В.В. Политическая активность. Конституционные аспекты : монография. Киев : Сфера, 1999. С. 56–57.

27. Рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004 від 02 листопада 2004 року (справа про призначення судом більш м'якого покарання)). Абз. 2 п. 4.1. мотивувальної частини.

28. Рішення Конституційного Суду України № 18-рп/2001 від 13 грудня 2001 року (справа про молодіжні організації). *Офіційний вісник України*. 2001. № 51. Ст. 2310.

29. Рішення Конституційного Суду України № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 року (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України). *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. Ст. 2793.

30. Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). *Офіційний вісник України*. 2001. № 28. Ст. 1377.

31. Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2000 від 18 квітня 2000 року (справа про віковий ценз). *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1286.

32. Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/99 від 6 липня 1999 року (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови).

33. Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 (справа про утворення політичних партій в Україні). *Офіційний вісник України*. 2007. № 80. Ст. 2980.

34. Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 (справа про молодіжні організації). *Офіційний вісник України*. 2001. № 51. Ст. 2310.

35. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/24524>.

36. Садигов А.А. Реализация политических прав и свобод человека в современной России: проблемы и пути оптимизации : автореф. дисс. на соискание ученой степени кандидата полит. наук : 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая

конфликтология, национальные и политические процессы и технологии». Москва, 2009. С. 17–18.

37. США: конституция и права граждан / Под ред. И.А. Гаевского (отв. ред), В.А. Власихина, С.А. Червоной. Москва : Мысль, 1987. С. 32.

38. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. Москва : Норма, 2007. С. 162.

39. Черкесов К.А. Конституционное право на обращение в органы публичной власти в государствах – членах СНГ и странах Балтии: сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Москва, 2010. С. 9–10.

40. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Москва : Юристъ, 1996. С. 379–380.