



ся и в его речах, хотя часто неявно. Следовательно, можно сделать вывод о том, что призывы Горбачева к борьбе и революции не отвечали системе ценностей советского народа данного периода, и это не позволило ему достичь консенсуса в обществе, как это удалось де Голлю, который в своей риторике избрал более верную позицию.

Примечания

- 1 Глухова А. В. Еще раз про конфликт // Социс. 2003. № 8. С. 149–152.
- 2 См.: Будаев Э. В., Чудинов А. П. Современная политическая лингвистика. Екатеринбург, 2006.
- 3 См.: Добровольский Д. О. Национально-культурная специфика во фразеологии // Вопр. языка. 1997. № 6. С. 37; Петров В. В. Понимание метафор: на пути к общей модели // Метафора в языке и тексте. М., 1988. С. 165.
- 4 См.: Osborn M. Archetypal Metaphor in Rhetoric: the Light-Dark Family // Quarterly J. of Speech. 1967. Vol. 53.
- 5 См.: Баранов А. Н., Караулов Ю. Н. Русская политическая метафора: материалы к словарю. М., 1991.
- 6 См.: Водак Р. Язык. Дискурс. Политика. Волгоград, 1997.
- 7 См.: Баранов А. Н., Казакевич Е. Г. Парламентские дебаты: Традиции и новаторство. М., 1991.
- 8 Голль Ш. де. На острие шпаги / пер. с фр. М., 2006. 240 с.

- 9 Кокошин А. А., председатель комитета ГД по делам Содружества Независимых Государств и связям с общественностью, автор предисловия к российскому изданию книги Шарля де Голля «На острие шпаги»; Глазычев В. Л., генеральный директор издательства «Европа», автор послесловия этой книги.
- 10 Все цитаты даны по указанному изданию: Голль Ш. де. Указ. соч.
- 11 Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. М., 1988. 272 с.
- 12 Доклад М. С. Горбачева «Октябрь и перестройка: революция продолжается» на совместном торжественном заседании ЦК КПСС, Верховного совета СССР и Верховного Совета РСФСР, посвященном 70-летию Октябрьской революции.
- 13 Там же.
- 14 Там же.
- 15 Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление...
- 16 Доклад М. С. Горбачева...
- 17 Там же.
- 18 Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление...
- 19 Там же.
- 20 Баранов А. Н., Караулов Ю. Н. Указ. соч. С. 190.
- 21 Горбачев М. С. Перестройка и новое мышление...
- 22 Там же.
- 23 Доклад М. С. Горбачева...
- 24 Там же.
- 25 Там же.

УДК 342.34

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

М. А. Липчанская

Саратовская государственная академия права
E-mail: lipchan_maria@mail.ru

Статья посвящена анализу международных стандартов участия граждан в управлении делами государства. Автором последовательно анализируются универсальные и региональные международные документы, фиксирующие стандарты участия граждан в управлении государственными делами.

Ключевые слова: Конституция РФ, дела государства, международные стандарты.

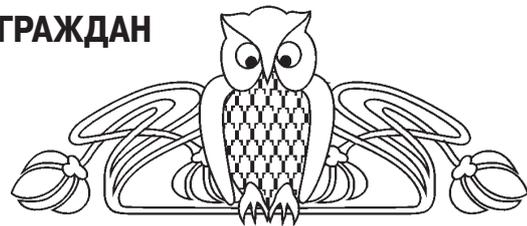
International Standards Citizens' Participation in Managing State Affairs

М. А. Lipchanskaya

This article analyzes the international standards of citizens' participation in managing state affairs. The author successively examines the universal and regional international instruments that fix the standards of citizen participation in public affairs.

Key words: Constitution of RF; state affairs; international standarts.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного



права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Гарантированная Конституцией РФ возможность участия граждан в управлении делами государства относится к системе политических прав, уровень реализации которых зависит от степени демократичности государственных и общественных институтов, конституционных и отраслевых гарантий его осуществления. Предпримем попытку системного анализа международных стандартов участия в управлении делами государства.

Необходимым условием эффективного участия в управлении делами государства выступает формирование демократической политической культуры граждан и должностных лиц. В Варшавской Декларации к сообществу демократий от 27 июня 2000 г. отмечается что «основой власти правительства будет воля людей, выражаемая посредством осуществления гражданами права



и гражданских обязанностей выбирать своих представителей с помощью периодических, свободных и справедливых выборов с всеобщим и равным избирательным правом, открытых для разнообразных партий и проводимых тайным голосованием под контролем независимых избирательных властей, свободных от мошенничества и запугивания», гарантируется «право каждой личности на равный доступ к общественной службе и участию в ведении общественных дел непосредственно или через свободно избранных представителей»¹.

В Докладе Генерального секретаря ООН на 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 26 октября 2003 г. «Поддержка системой ООН усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий» подчеркивалось, что становлению и развитию демократии будут способствовать такие факторы, как повышение степени подотчетности, транспарентности и качества управления, развитие институтов гражданского общества.

Идеи и принципы демократии получили свое закрепление в таких документах, как Парижская хартия для новой Европы от 21 ноября 1990 г.², итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников СБСЕ от 15 января 1989 г.³, документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г.⁴ и др.

Международные стандарты образуют два блока норм международного права: универсальные и партикулярные (региональные). Проанализируем в первую очередь универсальные международные стандарты с позиции отражения в них возможности участия граждан в управлении делами государства.

Статья 21 Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. закрепляет право каждого человека принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей (ч. 1), право равного доступа к государственной службе в своей стране (ч. 2), избирательные права (ч. 3)⁵.

В соответствии со ст. 25 Пакта ООН о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; в) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе⁶.

В ст. 8 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. № 53/144 «Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и

органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы»⁷ отмечается, что каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел. Это включает, в частности, «право, индивидуально и совместно с другими, представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод»⁸.

Участие граждан в управлении делами государства гарантируется и рядом международных конвенций. В частности, в соответствии со ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления таких политических прав, как права участвовать в выборах – голосовать и выставлять свою кандидатуру – на основе всеобщего и равного избирательного права, права *принимать участие в управлении страной*, равно как и *в руководстве государственными делами* на любом уровне, а также права равного доступа к государственной службе⁹. Аналогичные положения содержатся в п. «с» ст. 2 Международной конвенции ООН о пресечении преступления апартеида и наказании за него от 30 ноября 1973 г.¹⁰. Ст. 1–3 Конвенции о политических правах женщин 1952 г. гарантируют активное и пассивное избирательное право женщин, а также право женщин занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом¹¹. Конвенция ООН о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г. подробно регламентирует вопросы участия в политической и общественной жизни этой категории населения (ст. 29)¹².

В некоторых международных конвенциях возможность участия в управлении делами государства применительно к отдельным категориям населения закрепляется в косвенной форме. Например, в ст. 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, от 18 декабря 1992 г. содержится общая формула о том, что лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни. Им также предоставляется право активно участвовать в принятии на на-



циональном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству, то есть возможность участвовать в управлении делами государства фактически подразумевается, но напрямую не закрепляется.

Анализ универсальных международных стандартов позволяет прийти к следующим основным выводам.

Во-первых, понятие «участие в управлении делами государства» в соответствии с международными стандартами включает в себя преимущественно два правомочия – право избирать, быть избранным и право на равный доступ к государственной службе. Российская Конституция расширяет содержание участия в управлении делами государства за счет права граждан участвовать в отправлении правосудия.

Во-вторых, специальные международные конвенции участие граждан в управлении делами государства рассматривают в контексте ликвидации дискриминации во всех ее формах и обеспечения равноправия каждого человека перед законом.

В-третьих, в некоторых международных конвенциях участие в управлении делами государства применительно к отдельным категориям населения закрепляется в косвенной форме. Вместе с тем, международное сообщество в последнее время уделяет особое внимание такой испытывающей средовые ограничения категории населения, как инвалиды. Например, Конвенция ООН о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г. подробно регламентирует вопросы участия в политической и общественной жизни этой категории населения.

Региональные международные стандарты в области прав человека образуют, в первую очередь, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.¹³ и другие документы Совета Европы.

В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод непосредственно участие в управлении делами государства не закреплено, хотя зафиксированы политические права и свободы, такие как свобода выражения мнения (ст. 10), свобода собраний и объединений (ст. 11), которые условно можно рассматривать как косвенный способ участия в управлении делами государства.

Что касается участия в управлении местными делами, то указанная возможность отражается в таких документах, как Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.¹⁴, Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне от 5 февраля 1992 г. и др.

Участие в управлении делами государства гарантируется и на Американском континенте – в ст. 23 Американской конвенцией о правах человека от 22 ноября 1969 г.¹⁵. Вместе с тем, в документе поясняется, что закон может регули-

ровать использование прав и возможностей, закрепленных ст. 23 Конвенции исключительно на основе возраста, гражданства, местожительства, языка, образования, гражданской и умственной правоспособности и осуждения компетентным судом за уголовное преступление.

Содружество Независимых Государств – другая региональная организация, целью которой является интеграция бывших республик СССР в целях экономического, политического, социального и культурного сотрудничества, содействия реализации прав и свобод граждан. Ст. 29 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. устанавливает, что каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право и возможность в государстве, гражданином которого он является: а) принимать участие в управлении и ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей; б) голосовать и быть избранным на выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; в) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

На 32-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ постановлением № 32–9 от 14 июня 2009 г. был принят модельный закон о противодействии экстремизму¹⁶. В указанном документе отмечается, что участие в управлении делами государства не исключает деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, направленную на защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение целостности и национальной безопасности государства, выявление и устранение причин и условий, способствующих проявлениям экстремизма, а также на предупреждение, выявление, пресечение экстремистской деятельности и ликвидацию ее последствий.

Государства СНГ в целях дальнейшего развития дружественных отношений стремятся в интересах своих граждан к обеспечению равных условий их проживания на собственных территориях, предоставляют гражданам правовой статус, максимально близкий к правовому статусу собственных граждан в сфере гражданских, политических, социальных, экономических, трудовых, культурных и иных прав. Вместе с тем в двухсторонних договорах устанавливаются изъятия в реализации политических прав, в том числе прав, составляющих основу участия в управлении делами государства. Так, например, в соответствии с Договором между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Москва,



20 января 1995 г.)¹⁷, в ст. 4 отмечается, что гражданин одной Стороны, постоянно проживающий на территории другой Стороны, не пользуется следующими правами: а) избирать и быть избранными на высшие государственные должности и в представительные органы власти Стороны проживания; б) участвовать во всенародном голосовании (общегосударственном референдуме), проводимом Стороной проживания; в) занимать должности на дипломатической службе, в органах безопасности и в органах внутренних дел Стороны проживания; г) занимать должности в центральных органах исполнительной власти, должность судьи, прокурора в Стороне проживания; д) занимать должности глав областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций и их заместителей.

Аналогичные положения содержатся в ст. 4 Договора между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Бишкек, 13 октября 1995 г.)¹⁸, ст. 5 Договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Москва, 18 мая 1995 г.)¹⁹.

Анализ документов, принятых в рамках Содружества Независимых Государств, свидетельствует о том, что региональные стандарты в основном ориентированы на универсальные международные стандарты, и демонстрируют узкий подход в понимании участия граждан в управлении делами государства. Кроме того, для государств СНГ остается актуальной проблема противодействия экстремизму и предоставления национального правового режима всем гражданам СНГ за некоторыми изъятиями.

Право равного доступа к государственной службе выступает одной из форм, посредством которой реализуется участие в управлении делами государства. Равный доступ к государственной службе закрепляется универсальными и партикулярными международными документами. Особое внимание отдельным вопросам реализации этой формы участия граждан в управлении государственными делами уделяется в документах Международной организации труда, например, в Конвенции МОТ № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе»²⁰ (Женева, 27 июня 1978 года). В Конвенции отмечается, что государственные служащие пользуются защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы, объединения в области занятости (ст. 4), организации государственных служащих обладают независи-

мостью от государственных органов власти (ст. 5), представителям организаций государственных служащих предоставляются такие возможности, которые позволяют им быстро и эффективно выполнять свои обязанности как в их рабочее время, так и вне его (ст. 6), в случае конфликта должны приниматься меры, направленные на организацию переговоров об условиях занятости между заинтересованными государственными органами власти и организациями государственных служащих (ст. 7). В Конвенции подчеркивается, что государственные служащие пользуются гражданскими и политическими правами наравне с другими гражданами государства (Раздел VI. Конвенции «Гражданские и политические права»). Государственные служащие подлежат защите в соответствии со ст. 11 Конвенции МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» (Женева, 21 июня 1998 г.)²¹.

Одним из негативных явлений современной действительности выступает коррупция, которая создает угрозы стабильности и безопасности любого общества, подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость, наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку, поэтому международное сообщество принимает меры по борьбе с этим негативным явлением. На уровне ООН 31 октября 2003 г. была принята Конвенция противодействия коррупции, целями которой являются развитие международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, «поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом»²².

Об осознании указанной проблемы в нашей стране свидетельствуют следующие юридические факты: в декабре 2003 г. Российская Федерация подписала Европейскую конвенцию противодействия коррупции (распоряжение Президента РФ от 6 декабря 2003 г. № 581-рп)²³ и ратифицировала ее Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ²⁴. Конвенция для России вступила в силу 8 июня 2006 г. В Российской Федерации Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 были утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции²⁵, в которых определены основные направления противодействия коррупции на федеральном, региональном и местном уровнях.

В соответствии со ст. 7 Конвенции каждое государство-участник должно стремиться создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих, которые: а) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности; б) включают над-



лежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации в надлежащих случаях таких кадров на таких должностях; в) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника; г) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную подготовку, чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. В целях борьбы с коррупцией каждое государство-участник должно поощрять неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, в необходимых случаях принимать кодексы поведения публичных должностных лиц.

В заключение можно сделать следующие выводы. Анализ международных актов свидетельствует о том, что необходимым условием участия в управлении делами государства выступает формирование демократической политической культуры граждан и должностных лиц. Участие в управлении делами государства в соответствии с международными стандартами включает в себя преимущественно два правомочия – право избирать, быть избранным и право на равный доступ к государственной службе. Российская Конституция расширяет содержание участия в управлении делами государства за счет права граждан участвовать в отправлении правосудия.

В некоторых международных конвенциях участие в управлении делами государства либо регламентируется фрагментарно, либо применительно к отдельным категориям населения закрепляется в косвенной форме. Вместе с тем в последнее время международное сообщество особое внимание уделяет обеспечению участия в управлении делами государства такой, испытывающей средовые ограничения категории населения, как инвалиды.

Примечания

- 1 Московский журнал международного права. 2001. № 1. С. 270–275.
- 2 См.: Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1996. Т. 1. С. 42.
- 3 Там же. С. 83–91.
- 4 См.: Международные акты о правах человека : сб. документов. М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 653.
- 5 См.: Рос. газ. 1995. 5 апреля.
- 6 См.: Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
- 7 Документ опубликован не был. СПС «ГарантПлатформа».
- 8 Документ опубликован не был. СПС «ГарантПлатформа».
- 9 См.: Ведомости ВС СССР. 1969. № 25. Ст. 219.
- 10 См.: Действующее международное право. Т. 2. М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1997. С. 84–90.
- 11 Там же. С. 45–48.
- 12 Документ опубликован не был. СПС «Консультант+».
- 13 См.: СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
- 14 См.: СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
- 15 См.: Международные акты о правах человека. С. 720–736.
- 16 См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 44. Ст. 205–219.
- 17 См.: Бюллетень международных договоров. 1997. № 10. С. 73–77.
- 18 См.: СЗ РФ. 2001. № 9. Ст. 786.
- 19 Там же. 1997. № 32. Ст. 3748.
- 20 См.: Конвенции и рекомендации, принятые МОТ. 1957–1990. Т. 2. Женева, 1991. С. 1883–1887.
- 21 Там же. С. 2171–2184.
- 22 СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
- 23 Там же. 2003. № 50. Ст. 4884.
- 24 Там же. 2006. № 12. Ст. 1231.
- 25 См.: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // Рос. газ. 2010. 15 апреля.