

УДК 35:342.7

П. Петровський

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ – ОСНОВНИЙ ТРЕНД МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто забезпечення прав і свобод людини та громадянина як основний тренд модернізації публічного управління. Розкрито необхідність переосмислення концепцій права, принципу верховенства права та модернізацію їх застосування в сучасній Україні.

Ключові слова: права і свободи людини, природні, громадянські та соціальні права, формальна (позитивна) і матеріальна (субстативна) концепції права, правова парадигма, тренд публічного управління.

Наше сьогодення демонструє радикальні зміни різних сфер суспільного життя, необхідність оновлення суспільно-владних відносин у напрямку запровадження демократичних стандартів та європейських цінностей. Реформування державного управління, його інституцій та функцій, окрім організаційних видозмін, потребує сутнісного переосмислення призначення влади, її соціальної місії. За демократичною традицією соціальне призначення влади визначається як служіння народу і деталізується у конкретиці надання послуг. Водночас такі останні виклики українській державі, як агресія Росії, війна, економічна криза, корупція та соціальна несправедливість вимагають нових підходів у трактуванні нашої дійсності, баченні перспектив розвитку та засобів його забезпечення. Особливої уваги заслуговує сформований в останній період і переконливо проявлений потужний імпульс до європейських цінностей, зокрема прав людини.

Необхідно відзначити, що проблема забезпечення прав і свобод людини та громадянина державними засобами широко представлена в нормативних документах світового співтовариства, відтворена у вітчизняному законодавстві та достатньо повно артикулюється зарубіжними та національними ЗМІ. Достатньо послатися на такі джерела, як: Загальна декларація прав людини (1948 р.); Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1968 р.); Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1968 р.); Хартія основних прав Європейського Союзу (2000 р.); Доповідь Венеціанської комісії “Про верховенство права” (2011 р.); Конституція України (1996 р.).

Концептуальні основи розуміння сутності свободи і права сформовані філософами-класиками (І. Кант, Гегель, Б. Кістяківський, М. Вебер, Ф. Хайєк, П. Рікер та інші), які обґрунтували значення останніх як атрибутивних властивостей людини. Теоретико-методологічною основою пропонованих положень і висновків цієї статті є також ідеї мислителів про первинне, аксіоматичне значення свободи і права для суспільних і владно-суспільних відносин. Такий загальнотеоретичний підхід був логічно розвинутий представниками юридичної науки, зокрема основоположниками та послідовниками матеріальної (субстативної) теорії права (Т. Гоббс, Р. Дворкін, Г. Кельзен, Дж. Донеллі, Браян Таманага та інші), які сутнісні визначення права доповнили розумінням його соціально змінними, нормативно закріпленими характеристиками.

У відповідному моністичному ключі здійснюються також розробки багатьох представників вітчизняної юридичної науки. Так, у працях В. Авер'янова, О. Грищука,

В. Селіванова, О. Скрипнюка, В. Цветкова та деяких інших послідовно простежується первинність природного права людини і похідне значення публічного права.

У науці державного управління, попри неоднорідність запозичень із досягнень правничої науки, існує досить стійка орієнтація саме на моністичну (субстативну) концепцію права та її дотримання в практиці державного управління (В. Бакуменко, М. Бунік, А. Заєць, І. Макарова, Л. Новак-Каляєва та інші).

Водночас необхідно констатувати, що значний вплив на теорію та практику державного управління мають ідеї позитивістської концепції права, що збереглися як рудименти радянського минулого і продовжують впливати на сучасні владні відносини, на збереження авторитарної практики управління. Тому актуальними для теорії та практики державного управління залишаються завдання розкриття його правової основи та перетворення функції забезпечення прав і свобод людини у важливий тренд розвитку публічного врядування. У статті визначаються такі конкретні цілі:

- повернути увагу до актуальної правової проблеми нашого сьогодення;
- дати імпульс науковому обговоренню (дискурсу) проблем сутності трансформації публічного управління;
- сприяти формуванню теоретико-методологічної основи вирішення важливих проблем теорії та практики державного управління на основі забезпечення прав і свобод людини.

Пропонований тут формат розгляду базується також на реаліях сьогодення, що можуть бути зведені до констатації основних викликів сучасній Україні, які проявляються в агресії й війні з боку Росії, економічній кризі та корупції й соціальній несправедливості. Водночас цим викликам протистоїть потужний потенціал Революції Гідності – формування нової політичної ідентичності українського народу, орієнтація на домінування демократичних і гуманістичних цінностей та якісну зміну системи влади. Частковою і концентрованою формою суперечності між наростаючим потенціалом українського суспільства й існуючими викликами є те, що європейська публічна політика ґрунтується на забезпеченні права (сили права), а радянський і російський тоталітаризм (як і будь-який інший) – на застосуванні сили (праві сили). І навіть звернення силових структур демократичної держави, помимо “м’якої сили”, до жорстких (силових) засобів впливу, має відбуватися у правовому полі [1].

Особливістю нашого часу є також те, що рівень усвідомлення прав і свобод активною частиною громадянського суспільства значно перевершує відповідний рівень представників владних, особливо силових структур. Необхідно констатувати, що такий стан частково пояснюється значною інертністю суспільно-політичних наук, їх недостатнім дистанціюванням від теорії й практики радянського минулого та відсутністю належного переосмислення суспільно-владних відносин із позицій демократичних цінностей. Можна стверджувати, що теоретична люстрація ідейного змісту соціалістичного типу організації суспільства та влади ще далеко не завершена.

У цьому контексті перед наукою державного управління постає низка завдань, зокрема більш повне переосмислення значення права за умов демократії (сутність правової держави), розкриття шляхів належного впровадження принципу верховенства права і втілення у практику суспільних відносин імперативу Конституції України – “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [2]. Вирішення цих завдань ускладнюється тим, що право як базовий для суспільства раціональний і ціннісний концепт не є окремою галуззю управління і тому не вписується у звичний механізм здійснення управління.

Право пронизує всі галузі суспільної життєдіяльності та, як соціально-політичний чинник, визначає рівень справедливості. Тому його визначення та розуміння можливе лише в контексті інших взаємозумовлених понять, насамперед таких, як свобода і гідність. У множині дефініцій свободи можна констатувати те сутнісне, що закономірно зберігається, є невід’ємним від життя людини (її атрибутивною властивістю) та характеризує незавершеність її буття, прагнення вийти за рамки даності та самореалізуватися. Свобода – це внутрішній стан людини, її прагнення подолати обмежувачий тиск зовнішніх і внутрішніх детермінант і ствердити власну волю. Зрозуміло, що свобода має позитивні та негативні виміри.

Тому свобода знаходить свою реалізацію у праві як раціонально опосередкованій мірі свободи. Іншими словами, право – це претензія особи на певний спосіб дій, що узгоджується з потребами інших членів соціуму. За І. Кантом, право обмежує свободу “кожного умовою згоди його із свободою всіх інших, наскільки це можливо за деяким загальним законом” [3]. Досягнутий стан свободи (відносно й швидко змінної) усвідомлюється особою як гідність, як відчуття реалізованості та самодостатності. Категорійний ряд “свобода – право – гідність” описує екзистенційну сутність людини, її невідчужувану суб’єктність, що в соціальному вимірі з необхідністю має доповнюватися справедливістю та законністю. Державно-управлінський контекст розгляду вказаних категорій закономірно концентрує увагу на праві та його нормотворчому значенні.

Широкий спектр підходів до визначення поняття “право” зумовлений наявністю філософських, соціально-політичних та юридичних його трактувань [4]. Для нас важливо зафіксувати неоднозначність і суперечність розуміння цього поняття в рамках двох юридичних підходів – формального (позитивістського) та матеріального (субстантивного). Їх відмінність можна структурувати за чотирма ознаками.

По-перше, це сутність права, і якщо для позитивізму право є результатом діяльності держави (санкціонована нею норма поведінки), то для субстантивного підходу право насамперед є природною, невідчужуваною властивістю людини.

По-друге, це форма існування права, і принципова відмінність за цією ознакою полягає у тому, що для позитивістської концепції право є явищем, а для субстантивної – право – це раціональний концепт.

По-третє, хто є основним суб’єктом права. Якщо позитивізм таким визнає владу та її представників, то субстантивізм суб’єктом права первинно вважає кожну окрему людину.

По-четверте, відмінність між вказаними підходами проходить у питанні розуміння співвідношення права і закону. На протигагу позитивізму, який ототожнює право й закон і відстоює первинність останнього, субстантивізм їх розрізняє на основі первинності права. За Т. Гоббсом, “існує велика відмінність між законом і правом, адже закон – це обмеження, право ж є свободою, і вони протилежні одне одному” [5].

Неоднозначність трактування права породжує суперечність у розумінні принципу верховенства права – одного із основних принципів організації суспільства та діяльності управлінських інституцій. Тому актуально звучить застереження Б. Таманаги, за яким невизначеність поняття верховенства права створює небезпеку, що “навіть злочинні уряди можуть нею прикриватися” [6]. Така невизначеність частково зумовлена тим, що розглянуті раніше дві концепції права трансформуються у два взаємовиключні підходи до цього принципу. Так, позитивістська концепція права реалізується:

- у вимогах верховенства публічного права, а не приватного права особи;
- у домінуванні формальної законності, проти правової свободи особи;
- у прагненні забезпечити пріоритет легальності над легітимністю тощо.

Зрозуміло, що хибність такого трактування принципу верховенства права з очевидністю доводиться всією практикою демократичного врядування. Останнє реалізує саме принцип верховенства права особи та виконує низку функцій, які спрямовані на забезпечення:

- особи і суспільства від свавілля держави, що досягається обмеженням державної влади законом;
- особи від насильства з боку оточення (дія закону як засобу захисту особи);
- громадян і суспільства від свавілля окремої особи (верховенство загального права, а не окремої особи та її природного права).

Ці пункти послідовно сформульовані у Доповіді Венеціанської комісії “Про верховенство права” і становлять нормативну основу правозастосування [7]. Для державного управління вони конкретизуються у виконанні таких функцій, як сприяння реалізації прав і свобод, охорона та захист прав і свобод людини. Практика виконання вказаних функцій залежить також від інституційно закріпленої класифікації прав, згідно із якою, до основних видів прав зараховують первинні (природні або невідчужувані) права особи, громадські й політичні права та соціальні права.

До первинних (природних) прав зараховують ті, що зафіксовані в Конституції України у ст. 27 – 33. Це права на життя, на повагу до людської гідності, на свободу та особисту недоторканність і недоторканність житла, на невтручання в приватне життя та свободу пересування. Первинність природних прав особи визначається саме щодо можливостей державних інституцій впливати на них. Функції держави до цього типу прав полягають у невтручанні та в сприянні їх реалізації.

Другий тип прав – громадянські та політичні права – за своїм визначенням і сутністю відрізняється тим, що вони стверджуються в постійній соціальній комунікації суб’єктів права, мають інтерсуб’єктивне спрямування. Це означає, що такі права знаходяться в постійному соціально конкурентному полі, у зіткненні різних тенденцій та інтересів. Дійсно, права кожного громадянина України на свободу думки, слова й світогляду, на свободу громадських і політичних об’єднань, на участь в управлінні державою та активну громадську позицію мають бути узгоджені із конституційно визначеною суттю державного устрою та орієнтуватися на загальнодержавні інтереси. Тому, поряд із забезпеченням реалізації таких прав, держава покликає здійснювати їх нормативне впорядкування, а також обмежувати та забороняти ті прояви, які суперечать інтересам національної безпеки та громадському порядку.

Ще більш широкий діапазон мають соціальні права, які закономірно доповнюють попередні і можуть бути визначені як такі, що переважно залежать від рівня розвитку суспільства, його матеріально-економічного стану. Так, право приватної власності, права на підприємницьку діяльність, працю, відпочинок, соціальний захист, житло, охорону здоров’я, освіту та інші права гарантуються державою відповідно до її об’єктивних можливостей забезпечувати належний рівень добробуту.

Важливо зазначити, що здійснення детермінуючого впливу права на практику державного управління фіксувалося багатьма мислителями. Так, відомий теоретик права Г. Кельзен висловлює думку про те, що приватне право має “свою частку причетності до так званого державного волевиявлення, себто до політичної влади” [8]. Функціональне

значення права розкривається ним через констатацію того, що “діяльність законодавчих, урядових та адміністративних органів, як правило, зв’язується законами до меншої міри, ніж діяльність судів, та що в політично-правовому сенсі цим останнім надається здебільшого менше можливості діяти на власний розсуд, ніж тим першим” [9]. Власний розсуд, на думку автора, опосередковує дуалізм приватного та публічного права та визначається не його (розсуду) теоретичним, а суто ідеологічним спрямуванням [10]. Іншими словами, основою ставлення суб’єкта політики до приватних прав особи є його коло інтересів, що певною мірою видозмінює це ставлення, надає йому суб’єктивного забарвлення. За цього необхідно зафіксувати два взаємозумовлених аспекти: перший – це наскільки повно суб’єкт політики діє, спираючись на легітимний правовий порядок держави; другий – те, що він особисто покладає як ціннісний пріоритет пропонованих норм і змін під час застосування закону. Роль базового для діяльності політика закону може бути визначена через логічну категорію “підстава”, що означає однозначно-необхідне розповсюдження загальної норми закону на кожний окремий випадок його застосування. Тут логічне дотримання закону аналогічне ролі закону у сфері судочинства, де, окрім загальної логічної зумовленості, даються три варіанти міри строгості – на виконання закону, відповідно до закону та на підставі закону. Тут доречно пригадати, що метою сучасної судової реформи визнається забезпечення “європейської системи цінностей та стандартів захисту прав людини” [11].

На відміну від строго логічного визначення змісту дії через підставу, як це відбувається у наведених випадках судочинства і в діях політика із однозначного застосування закону, правова держава здійснює свою діяльність не лише як правозастосовна та правоохоронна, а ще й у формі правотворчості. Тому діяльність у сфері публічного управління необхідно класифікувати як таку, що має момент свободи – можливість вийти за детерміновані законом рамки. Так, М. Вебер стверджує, що легальне панування існує за умови, коли “будь-які закони приймаються і можуть при бажанні змінюватися” і впорядкування відносин панування здійснюється “за допомогою певних правових засад, які надають цим стосункам “легітимності” [12]. Це стосується тих рішень і дій, які здійснюються у процесі законодавства, а також тих випадків, коли існує можливість неоднозначного трактування законів. Інваріантна дія щодо змісту закону виправдана тоді, коли вона узгоджена із правовим полем, є переходом від легальності до легітимності як більш глибоких основ правової системи суспільства. Таким чином відбувається надання закону правового статусу або творення більш обґрунтованого правового закону.

Висловлене твердження доцільно поглибити такими доповненнями:

– по-перше, закони продукуються діяльністю вищого законодавчого органу країни і змінюються відповідно до ідеологічних підходів його суб’єктів;

– по-друге, виправданням зміни законів може бути звернення (через уточнення, поглиблення тощо) до правової основи держави – конституційно закріплених прав громадян;

– по-третє, тип використання конституційних прав людини суб’єктом політики залежить від його розуміння мети та мотивів пропонованих змін і політичної волі їх досягнення;

– конституційно визнані права особи виконують роль засад політичних трансформацій – свідомо прийнятих і практично утверджуваних теоретичних концептів.

Публічне управління здійснюється через узгоджене взаємодоповнення діяльності трьох гілок влади, системне проведення принципів справедливості та

верховенство права, органічне наповнення їх функцій людиноцентризмом тощо. На нашу думку, впровадження державної політики деоқратії та гуманізму має свої особливості для кожної із цих гілок. Так, законодавство спирається на Конституцію як основний закон країни і діє, дотримуючись обов'язкової умови, що "при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод" [13]. Необхідно зауважити, що діюча до цього часу законотворча практика досить вільно ставилась до цієї вимоги, допускала порушення конституційних прав людини. Так, можна навести низку прикладів нехтування на нормативно-законодавчому рівні окремими правами громадян або продукування "неправових законів".

Можна констатувати, що модернізація публічного управління України може здійснюватися за умови беззастережного дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина, які повинні стати основним змістом діяльності всіх структур виконавчої влади та судочинства. Легітимне використання правових основ державною політикою має базуватися на чіткому розрізненні трьох теоретичних утворень – приватні (невідчужувані) права особи, публічне право як легітимні норми суспільних і суспільно-владних відносин, а також прецедентні рішення суду – такі, що винесені не просто на виконання закону, чи відповідно до закону, а на основі закону і не всупереч основним правам людини. Саме обстоювання первинних прав особи, що виконують функцію теоретичних основ здійснюваної політики, й визначає міру її відповідності сучасним європейським цінностям. Тут стверджується принцип, за яким "права людини встановлюють моральні стандарти легітимності державної політики" і його закономірне доповнення, що легітимним буде таке врядування, коли громадянам більше не потрібно буде підтверджувати свої права перед власними урядами [14]. Отже, лише права людини, що із свого первинно-природного (нормативного) стану легітимно трансформувались у форму закону і внаслідок цього отримали гарантії на здійснення для кожного представника соціуму, можуть бути кваліфіковані як такі, що відповідають міркам сучасного демократизму та гуманізму.

Іншими словами, забезпечення прав і свобод людини засобами публічного управління рівноцінне системному утвердженню правової парадигми (за О. Скрипнюком), що з необхідністю враховує:

- концептуальне визначення та соціальне визнання найвищої цінності за правами і свободами людини;
- нормативне забезпечення діяльності органів державної влади на основі дотримання первинних щодо законності прав і свобод людини;
- інституційне визнання прав громадськості на активну участь у державному управлінні, зокрема і на мирний супротив нелегітимній владі;
- утвердження якісно нової, орієнтованої на людину правової культури громадян і державних управлінців [15].

Водночас актуальним залишається відстеження загроз упровадженню правової парадигми в життя та системна робота із запобігання їх проявам. До основних загроз необхідно зарахувати збережені архетипи хуторянства (Ю. Шевельов) або низьку соціальну активність громадян; домінування позитивістської (радянської) доктрини права (право сили), коли законність досягається шляхом порушення прав громадян; а також відсутність системної роботи з формування сучасної правової культури як необхідної складової демократії.

Доречно підкреслити, що визначення необхідності забезпечення прав і свобод людини основним трендом модернізації публічного управління України вказує на європейський та загальноцивілізаційний контекст цього вектора діяльності державних інституцій та громадянського суспільства. Соєю чергою, категорія “тренд”, помимо фіксації первинного значення тенденції розвитку, вказує також на проблемність реалізації цього напрямку, відсутність гарантованості його здійснення чи безумовне досягнення результату. Тренд модернізації публічного управління – це теорема, яку необхідно постійно і наполегливо теоретично обґрунтовувати, а також доводити і стверджувати конкретними практичними справами. Суб’єктами такого “забезпечення-доведення” прав і свобод людини мають бути представники всіх гілок влади, теоретики державного управління та суспільно-політичних наук, громадські об’єднання та всі активні громадяни.

В якості висновку можна констатувати, що необхідною умовою практичної реалізації основного тренду сучасної модернізації державного управління – забезпечення прав і свобод людини і громадянина – мають стати такі кроки:

- критичне переосмислення домінуючої з радянських часів позитивістської доктрини права та послідовне визнання субстативної концепції права;
- системна робота з формування сучасної правової культури;
- послідовне й системне впровадження людиноцентричної правової парадигми розвитку суспільно-владних відносин із всебічним дотриманням максими “людина – основна цінність і первинний суб’єкт права”;
- інституціалізація громадського спротиву владі, що порушує права людини, або нездатна забезпечити їх захист.

Перспективи результативної модернізації публічного управління України значною мірою будуть залежати від здатності всіх суб’єктів розвитку глибоко і всебічно переосмислити існуючу правову практику та забезпечити дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Література

1. Nye Joseph S. Jr. Get Smart. Combining Hard and Soft Power [Electronic resource] / Nye Joseph S. Jr. — Access mode : www.foreignaffairs.com/articles/65163/joseph-s-nye.../get-smart.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.kiev.ua.
3. Кант И. Об изначальном злом в человеческой природе [Текст] / И. Кант // Сочинения [Текст] : в 6-ти т. Т. 4, Ч. 2 / И. Кант. — М. : Мысль, 1965. — 478 с.
4. Новак-Каляєва Л. М. Права людини в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект [Текст] : монографія / Л. М. Новак-Каляєва. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. — 396 с.
5. Гоббс Т. О граждани / Т. Гоббс // Антология мировой философии [Текст] : в 4-х т. Т. 2. — М. : Мысль, 1969. — С. 347—349.
6. Таманага Б. Верховенство права: історія політика, теорія / Б. Таманага ; пер. з англ. А. Іщенко. — К. : Вид дім “Києво-Могилянська академія”, 2007. — 2008 с.
7. Про верховенство права [Електронний ресурс] : Доповідь Венеціанської комісії. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2013\)016-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2013)016-e.aspx).
8. Кельзен Г. Чисте правознавство [Текст] / Г. Кельзен ; пер. з нім. О. Мокровольського. — К. : Юніверс, 2004. — 496 с.

9. Там само. — С. 307.
10. Там само. — С. 307.
11. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 5/2015. — Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/18688.html.
12. Конституція України...
13. Вебер М. Три чисті типи легітимного панування / М. Вебер // Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика [Текст] / М. Вебер ; пер. з нім. О. Погорілий. — К. : Основи, 1998. — 534 с.
14. Донеллі Дж. Права людини у міжнародній практиці [Текст] / Дж. Донеллі ; пер. з англ. Т. Завалія. — Львів : Кальварія, 2004. — 280 с.
15. Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика) [Текст] / О. В. Скрипник. — К. : Логос, 2006. — 368 с.

P. Petrovskyi

**ENSURING HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS
AS A MAIN TREND OF PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION**

Ensuring human and citizens' rights and freedoms is considered as a main trend of public administration modernization. The necessity of rethinking the concepts of law, the supremacy of law and the modernization of their application in modern Ukraine is revealed.

Key words: human rights and freedoms; natural, civil and social rights; formal (positive) and material (substantive) concepts of law; legal paradigm, trend of public administration.