

Лариса **НОВАК-КАЛЯЄВА**

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ НОВІТНЬОЇ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА ЗАСАДАХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Постановка проблеми. Серед пріоритетів розвитку сучасного міжнародного співтовариства упровадження прав людини у діяльність органів влади обіймає чільне місце. Актуальність дослідження прав людини у зв'язку та взаємодії з теорією та практикою державного управління має особливе значення з огляду на концептуальні зміни основних акцентів управлінської діяльності, що визначаються у термінах та оцінюються на основі визначення позицій прав людини в діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування. Означені аспекти аргументують необхідність та своєчасність наукового осмислення та розробки проблематики прав людини в галузі науки «державне управління». Отже, тема статті є як актуальною, так і науково перспективною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній світовій науковій думці права людини розглядаються як один з найбільш актуальних та перспективних напрямів наукових досліджень з огляду на беззаперечне визнання їх ролі в суспільстві, владі та житті кожної конкретної людини. Дослідженню філософських аспектів прав людини у взаємозв'язку з проблемами реалізації влади та засад управління присвячені роботи Р.Алексі, К.Врочинського, Ш.Госепата, Г.Ломанна, Р.Рорті, Е.Тугендхата, Г.Шу та інших. Серед сучасних західних науковців, які досліджують адміністративно-державні перетворення в європейських країнах у контексті дотримання прав людини, можна відзначити У.Барча, Дж.Куїмана, Дж.Льюїса, Г.Маркса, Д.Осборна, М.Спайса, С.Селдема.

До теоретичних аспектів європейського досвіду державотворення та функціонування органів державного управління звертаються й українські вчені. Окремі аспекти проблематики прав людини в міждисциплінарному дискурсі досліджували, зокрема, В.Бакуменко, В.Баштанник, В.Князев, В.Козаков, П.Петровський, О.Пушкар, П.Рабінович, С.Шевчук. Процесам формування та функціонування громадянського суспільства в Україні присвячені дослідження В.Бесчасного, О.Даніліяна, О.Денисової, А.Карася, А.Колодій, О.Пухкала, П.Ситніка, Л.Усаченко та ін.

Мета статті – розкрити важливі аспекти формування новітньої парадигми публічної влади на основі упровадження прав людини в теорію та практику державного управління.

Виклад основного матеріалу. Інституціональні процеси в галузі захисту прав людини на міжнародному та національному рівнях здійснили вирішальний вплив на формування новітньої парадигми публічного управління, в якій права людини відіграють роль як засад, так і показників результативності влади. Внаслідок того, що права людини розглядаються як багатогранне й багатоаспектне явище, що належить як до права, так і до інших соціальних регуляторів, одним з важливих аспектів їх позицій в сучасному політичному дискурсі є динаміка взаємодії моралі і права з приводу легітимації, наприклад, індивідуальних статусів.

Суттєвою рисою прав людини є те, що вони є моральними правами. Мораль, науковим втіленням якої є етика, звертається до цін-



НОВАК-КАЛЯЄВА
Лариса Миколаївна,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління національної Академії державного управління при Президентові України, м. Львів.

Анотація: у статті розглянуто концептуальні зміни основних акцентів управлінської діяльності, що визначаються у термінах та оцінюються на основі позицій прав людини в діяльності органів публічної влади. Аргументовано необхідність дотримання прав людини як обов'язкової умови легітимності влади, важливості втілення прав людини у позитивне право та визнання критерієм ефективності влади стану дотримання прав людини.

Ключові слова: публічне управління, права людини, ефективність державного управління.

УДК 35:342.7

ностей, завдяки яким людина може сприймати себе, інших людей, світ природи як об'єкти морального осмислення, окреслюючи межі та складники добра, чесноти та справедливих вчинків.

Визначення прийнятних критеріїв доброчестя та правильних дій прагне до універсальності на рівні принципів та систем. Етичні системи, від етики доброчесності Аристотеля до моральної теорії І.Канта, у пошуках відповіді на питання про обов'язковість дотримання та можливість гарантування моральних норм, про значення понять «добро», «свобода волі», «обов'язок» тощо такої універсальності так і не досягли.

Міра віддзеркалення у моральних судженнях об'єктивної істини та доля суб'єктивних поглядів, бажань, настроїв особи у них обумовлюють невизначеність щодо можливості знайти остаточне розв'язання моральних проблем. Питання смертної кари, расизму, ВІЛ/СНІДу, тероризму, генної інженерії, абортів, евтаназії, прав тварин, сексизму, воєнних злочинів, способів і міри використання природного середовища тощо виходять за межі моралі, становлячи проблеми урядів держав і світового співтовариства. Водночас на індивідуальному рівні вони залишаються проблемами кожної конкретної особистості у конкретних обставинах.

Невирішеними сучасною етикою залишаються питання про можливість або неможливість розв'язання моральних проблем на основі раціонального розуму чи морального чуття, про відносність моральних цінностей у стосунку до різних культур, історичних періодів, побутових чи глобальних обставин та збігів. У цьому зв'язку очевидним є висновок про неможливість існування універсальних моральних норм та принципів у сучасному світі.

Послідовної раціональної етичної системи не може бути, адже моральні цінності, вірування, принципи скоріше суб'єктивні, отже не існує «істинної» людської природи, яка за допомогою розуму могла б знайти своє вираження на основі будь-якої етичної системи [1, 2]. Особливості сучасного періоду розвитку людського суспільства не дають можливості трактувати мораль як визначальну характеристику особи, а поняття прав людини виходить за межі виключно моралі, будучи, як і мораль, суб'єктивним. У цьому контексті Р.Алексі наголошує, що «про права людини можна говорити тоді, коли у зазначеному сенсі вони можуть бути виправдані для кожного...» [3, с. 172 – 180].

Зіткнення суперечливих позицій щодо прав людини в теорії права, теорії демократії та теорії міжнародної політики значною мірою транспонуються і на теорію державного управління. Носіями юридичних прав є члени відповідної правової системи, а носіями універсальних моральних прав є моральні суб'єкти. У випадку моральних прав санкціями виступають моральні почуття, наприклад обурення, провини та морального сорому внаслідок морального несхвалення та осуду осіб, що поділяють відповідні моральні уявлення.

Ці моральні санкції Е.Тугендхат розглядає як внутрішні санкції, на відміну від санкцій щодо порушення юридичних прав, що є зовнішніми і діють незалежно від переконань дотичних осіб. Інстанція, у якій право може бути оскаржене, у випадку юридичних прав – це певна державна установа, що має повноваження щодо запровадження санкцій. У випадку суто моральних прав такої інстанції нема, тож носії моральних прав можуть лише апелювати до реалізації відповідних вимог, що змінює сам характер морального права [3, с. 48 – 59].

Права, що можуть бути обґрунтовані морально і при цьому стосовно кожної людини – це такі права, як:

- права на самозахист ліберальної традиції, що є правами на відсутність посягань з боку інших, тобто негативними правами, і захищають такі блага як життя та свободу;
- права на захист, що зобов'язують державу захищати індивіда позитивними діями від посягань з боку інших;

- політичні права, що надають членам правової спільноти право брати участь у політичному процесі формування волевиявлення;
- соціальні права, що забезпечують прожитковий мінімум;
- процесуальні права, які забезпечують реалізацію прав, наведених у перших чотирьох пунктах [3, с. 177].

Права людини, не закріплені в законодавчих актах (позитивному праві), ускладнюють здійснення державою функцій їх охорони та захисту, що актуалізує необхідність їх трансформації у позитивне право. Дотримання прав людини є необхідною умовою легітимності позитивного права, що особливо наголошує на необхідності взаємодії прав людини та державного управління.

Реалізації прав людини слугує держава, зокрема тому, що моральна їх значущість навіть там, де йдеться про конкретні права конкретної зацікавленої людини, не завжди гарантує відповідну поведінку саме тої людини, тим більше – всіх людей. Це є головним аргументом на користь втілення прав людини у позитивне право. Контролювати дотримання основних прав може як демократичний процес, так і конституційний суд.

Основоположною характеристикою прав людини є їх автономія, що має два виміри: приватний і публічний. У першому випадку йдеться про індивідуальний вибір і реалізацію особистої позиції щодо суспільства та благ. Предметом публічної автономії є спільний з іншими людьми вибір та реалізація політичної концепції справедливості та блага. Тому, наприклад право на участь у процесі формування державних рішень є правом людини у формі основних політичних прав, що охоплюють: право на свободу думки, зібрань, об'єднань і преси, а також право на загальні, безпосередні, вільні, рівні й таємні вибори, та мають бути трансформовані в позитивне право конституційного рівня.

Якщо ці права забезпечуються, можна говорити про панування демократії. Не зважаючи на закріплення прав і свобод громадян в Конституції, іншому законодавстві, на практиці ці права і свободи досить часто порушуються державними органами, посадовцями, громадськими й іншими організаціями, окремими громадянами. Тому гарантії забезпечення названих вище прав і свобод і повинні бути також законодавчо, як правило, в Конституції, закріплені.

Основною гарантією реалізації наданих прав і свобод є захист в незалежному суді, у тому числі й Конституційному. Рішення та дії органів держави, громадських та інших організацій, громадян, які порушують права і свободи особи, можуть бути оскаржені в суді, що зобов'язаний розглянути скаргу і вирішити справу відповідно до закону. Вирішальне значення в захисті прав і свобод громадян має не тільки декларативна незалежність суду, але і його реальна самостійність. Так само вирішальною є не тільки можливість звернення в суд особи, чиї права порушені, але й реальність перспективи виграти справу.

Отже, володіння реальними правами для прояву себе як особи у всіх сферах соціального життя – економічній, політичній, культурній, науковій, сімейній, творчій, спортивній тощо – обумовлює для кожного громадянина можливість відбутися як повноцінний суб'єкт соціально-правових відносин в суспільстві та державі. Права і свободи громадян повинні бути забезпечені державними органами в різних сферах суспільного життя: політичній, економічній, особистій. Структура прав і свобод особи в цьому контексті є співвідносною зі структурою організованого суспільства та, зокрема державного управління, якщо виходити з галузевого принципу структурування. Характер цих прав і свобод доцільно розглядати на основі визначення співвідношення понять "свобода" і "право". Визначення Т.Гоббсом свободи як відсутності зовнішніх перешкод, які можуть позбавити людину можливості робити те, що вона б хотіла, не задовольняє реальні умови життя в суспільстві, де немає і не може бути абсолютної свободи, оскільки свобода одного обмежена аналогічною свободою іншого [4].

Це означає, що свобода може бути тільки обмеженою свободою і це обмеження повинне бути чітко визначене правом. Тому свобода людини, що живе в суспільстві, є свободою її дій в межах права, в межах того, що не заборонене правом. У цьому значенні право людини невіддільне від її свободи, яку можна визначити як надану законом можливість діяти на власний розсуд, тобто вільно.

В умовах державної організації суспільства певні свободи і права людини, можна сказати, збігаються. Так, наприклад свобода слова – є правом висловлювати свою думку, якою б вона не була, за винятком забороненого законом. Зокрема не можна закликати до міжнаціональної, міжрелігійної ворожнечі і скидання насильницьким шляхом законної влади. В тоталітарних, авторитарних та інших недемократичних режимах права і свободи громадян значно обмежені або їх зовсім нема, оскільки тоталітарне "право" може позбавити людину свободи.

Загалом алгоритми взаємодії прав людини з державою зводяться до позицій державних органів щодо гарантій та можливостей дотримання, забезпечення та захисту цих прав. Універсалізація державного управління на засадах прав людини базується на логіці управлінської діяльності, що обумовлює реалізацію органами державного управління в усій повноті їх функціонального призначення за обов'язкового дотримання (не порушення) прав людини. Взаємозв'язок та взаємозалежність прав людини та державного управління прагнуть до універсалізації мотивів, яка задовольняється визначенням глобальної мети.

Універсальність мети управлінської діяльності, якщо мати на увазі достеменне дотримання прав людини, обумовлює універсалізацію управлінської діяльності, оскільки така діяльність охоплює більшість населення в усіх сферах функціонування держави та суспільства. Проблеми дотримання прав людини, своєю чергою, прагнуть до "самоусунення" так само, як, наприклад, проблеми із диханням, що виникають тільки внаслідок його порушення. Дотримання прав людини органами публічної влади означає відсутність проблем і, відповідно, суспільного резонансу. Отже, висновок про те, що дотримання прав людини є найбільш природним станом державного управління, є цілком логічним. Таким чином, дотримання прав людини умотивовує управлінські дії, надає публічному управлінню довшеного змісту та ушляхетнює його.

Існує тісна взаємозалежність між станом системи влади в суспільстві та станом дотримання й захисту прав людини, який визначає назагал ефективність влади та її здатність реалізовувати свої функції. Права людини як критерії ефективності управлінської діяльності обумовлюють зміст та основні напрями вдосконалення державного управління. Права людини можуть виступати як критерії ефективності державного управління, зокрема як «критерії спеціальної ефективності державного управління», що «розкривають результативність організаційно-управлінської діяльності власне керуючих суб'єктів (керівників, менеджерів, органів управління тощо) [5, т. 2, с. 272 – 273], на основі яких «можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства та готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності другого» [5, т. 4, с. 246].

Рівень дотримання, забезпечення та захисту органами державного управління прав людини обумовлює сприйняття суспільством здатності влади адекватно виконувати свої функції. Отже дотримання та захист прав людини виступає детермінантою, що визначає та зумовлює ефективність органів державного управління. Ці соціальні інститути діють у відповідних сферах життя суспільства, пов'язані різними формами зв'язків та змінюються під дією тих самих факторів. На державне управління та на стан дотримання і захисту прав людини в демократичних країнах впливають однакові чинники.

Наприклад, рівень розвитку виробничих сил та ринкових відносин одночасно зумовлює і стан економіки, і можливості задоволення соціальних прав громадян. Рівень професіоналізму керівників та виконавців у владних структурах одночасно

впливає і на якість управління, і на стан реалізації прав людини як на найвищому, так і на місцевому рівнях управління тощо. Причому одне з цих явищ, як правило, обумовлює інше.

Отже, зв'язок існує не тільки функціональний, але й причинно-наслідковий. Статистичний зв'язок полягає в залежності стану дотримання та захисту прав людини від стану керованості суспільних інституцій та їх здатності забезпечувати реалізацію положень нормативно-правових актів, організаційних та інших правових регулятивних документів. Зв'язок станів характеризується тим, що стан реалізації влади в кожний конкретний момент часу зумовлює стан дотримання та захисту прав людини на перспективу. Процес формування концепції прав людини в динаміці європейського державотворення обумовив усвідомлення населенням європейських країн власних прав, обов'язків держави щодо їх реалізації та сили громадянського суспільства щодо впливу на владу. В наші дні цей досвід втілюється у формування сучасних підходів до управління в європейських країнах та обумовив визначну роль системи традиційних європейських цінностей, що уособлює концепцію прав людини як у політичному та і в індивідуальному ракурсі.

Новітня парадигма управління базується на зміні алгоритму взаємовідносин державних органів із населенням та організаціями, що виражають різні інтереси [6]. Йдеться про перехід від відносин однозначної підпорядкованості й підлеглості до взаємодії та взаємопідтримки на всіх етапах управлінського циклу. Зміни відбуваються в двох напрямках: з одного боку, докладаються зусилля щодо підвищення якості послуг, які надаються державою населенню, зокрема в освіті, охороні здоров'я, соціальному страхуванні тощо, з другого – формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття та реалізації управлінських рішень. Це сприяє ефективному використанню ресурсів громадськості для розв'язання соціальних проблем, більш точному визначенню пріоритетів державної політики та задоволенню прав громадян на професійну, спроможну й відповідальну владу.

У світі, де технологічні та суспільні зміни відбуваються з великою швидкістю, управлінські структури та окремі посадовці повинні бути більш автономними в прийнятті управлінських рішень, у виборі з альтернативних варіантів планування та реалізації. Посилення відповідальності органів державного управління перед суспільством досягається через комбінацію класичного механізму адміністративного нагляду та перевірки з новітніми методами управління за результатами, керованої конкуренції та громадських механізмів контролю.

Запровадження прозорості зумовлює можливість підвищення ефективності надання якісних послуг. Автономність державних службовців на місцях сприяє вибору доцільних прийомів та засобів виконання завдань на основі злагоди та взаємодії. Дії чиновника “на власний розсуд” можуть бути практично виключені внаслідок запровадження відповідних процедур, за винятком екстраординарних ситуацій, адже посадова інструкція передбачає будь-який стандартний поворот у вузьких межах спеціалізації дій виконавців. Професіоналізм вузькозорієнтованих управлінців – позитивний наслідок як для надавачів, так і для отримувачів адміністративних послуг, зокрема в умовах запровадження можливостей інформаційного (безконтактного) шляху надання послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Важливою державно-управлінською проблемою є усвідомлення та впровадження демократичного потенціалу прав людини в теорію та практику державного управління, зокрема з огляду на позитивні результати європейського досвіду функціонування системи державного управління на засадах прав людини та в контексті євроінтеграційних перспектив України. Досвід європейських країн, які вже здійснили впровадження базових цінностей прав людини, основних правозахисних принципів, стандартів та підходів в теорію та практику державного управління, свідчить про доцільність та результативність такої стратегії.

У цьому контексті впровадження прав людини в управлінську діяльність в Україні є запорукою її підтримки громадянським суспільством, що в період суспільних трансформацій, набуває сутнісних ознак рівня легітимації влади. Підтверджується необхідність упровадження прав людини як неконфронтаційної основи в теорію та практику державного управління. Залучення громадськості на певних етапах управлінського циклу надає державному управлінню реально публічного характеру.

Реалізація суспільної взаємодії у цьому контексті можлива, зокрема, через забезпечення надійною й об'єктивною інформацією про конкретні соціальні проблеми не тільки органів управління, а й широкої громадськості; ініціювання наукових досліджень та обов'язкового використання їх результатів як науково-обґрунтованих рекомендацій у формуванні та реалізації державних політик; організацію дискусій із соціальних проблем; ведення дебатів у термінах та на основі принципів не тільки відповідних національному або місцевому контекстам, а й сумісних із принципами прав людини на умовах прозорості в процесі прийняття управлінських рішень.

Важливим чинником дотримання та захисту прав людини є посилення підзвітності державних службовців, зокрема на основі прийняття відповідного законодавства, створення інституціональних стримувань та процедурних резонаторів і освітніх систем, сприяння підвищенню кваліфікації державних службовців з питань прав людини та принципів належного управління, а також правових шляхів забезпечення відшкодування жертвам порушення прав людини. Наукові пошуки у напрямку посилення відповідальності посадових осіб органів управління за доведене вчинення корупційних діянь та випадки економічної злочинності, а також визначення передбачуваних правопорушень у результаті дослідження та узагальнення суті скарг з боку громадськості, прийняття рекомендацій антикорупційних процедур у державних установах тощо здатні суттєво покращити ситуацію з дотриманням прав людини органами публічного управління.

Література:

1. Новак-Каляєва Л. М. Права людини у державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : [монографія] / Л. М. Новак-Каляєва. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – 395 с.
2. Новак-Каляєва Л. Н. Классификация прав человека в контексте функциональной взаимосвязи с государственным управлением / Л. Н. Новак-Каляева // Вест. гос. и муницип. упр. – Орел : [б. и.], 2013. – № 3. – С. 61–71.
3. Філософія прав людини [Текст] : пер. з нім. ; ред. : Штефан Госепат, Георг Ломанн. К. : Ніка-Центр, 2008. 320 с.
4. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної і цивільної [Текст] / Т. Гобс; Тамара Польська наук. ред. ; пер. з англ. Ростислав Димерець. – К. : Дух і Літера, 2000. – 600 с.
5. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] К. : НАДУ, 2011... 748 с.
6. Радченко О. В. Гуманітарна парадигма як теоретико-методологічна модель демократичного врядування / О. В. Радченко, П. М. Петровський // Ефективність державного управління. Збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ. – Львів, 2011. – № 2 – С. 35 – 40.