

Оксана САМОФАЛОВА

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАВОЗАХИСТУ В УМОВАХ СИСТЕМНОЇ КРИЗИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розглядаються питання перспектив у здійсненні основної функції державної політики – забезпечення захисту основних прав людини – в умовах сучасної політичної кризи в Україні. Визначаються основні прояви та характеристики системної кризи влади, а також недоліки та суперечності державного управління, що обумовили її актуалізацію і у сфері правозахисту. Пропонуються шляхи оптимізації процесів антикризового управління для підвищення правозахисного потенціалу державної політики.

Ключові слова: державна політика, права людини і громадянина, захист прав, криза влади, політична криза.

Оксана Самофалова. Перспективы развития государственной политики в сфере правозащиты в условиях системного кризиса власти в Украине

Рассматриваются вопросы дальнейших перспектив в осуществлении основной функции государственной политики – обеспечении защиты основных прав человека – в условиях современного политического кризиса в Украине. Определяются основные проявления и характеристики системного кризиса власти, а также недостатки и противоречия государственного управления, обусловившие ее актуализацию и в сфере правозащиты. Предлагаются пути оптимизации процессов антикризисного управления для повышения правозащитного потенциала государственной политики.

Ключевые слова: государственная политика, права человека и гражданина, защита прав, кризис власти, политический кризис.

Oksana Samofalova. Government policy development prospects in the area of human rights protection under systemic crisis of power in Ukraine

The article deals with the prospects for further implementation of the basic government policy functions – protection of fundamental rights – in the current Ukraine's political crisis. It defines the main displays and characteristics of the systemic crisis of authority and the defects and contradictions of the government which led to its actualization in the field of human rights protection. The ways for optimizing the process of crisis management to improve the human rights potential of public policy are proposed.

Key words: public policy, human and civil rights, human rights protection, crisis of authority, political crisis.

Проблема кризи залишалася актуальною в українському

політичному дискурсі, по суті, усі роки незалежності. Протягом усього цього періоду країна по черзі і водночас переживала економічну, політичну, соціальну, демографічну, екологічну, духовну, моральну, ціннісну кризи. Системна криза влади, у якій на сьогодні опинилася Україна, стала результатом боротьби між політичними й олігархічними бізнес-угрупованнями за контроль над країною, та ще й за найактивнішої участі іноземних держав, які ведуть суперечку за геополітичний переділ світу. Цей конфлікт закономірно поставив країну на межу громадянської війни, адже основні компоненти суспільства – технічний базис, економіка, соціальна сфера, політика, право тощо – прийшли в таку взаємну невідповідність, що ця розбалансованість системи вже не могла бути подолана в межах (без зміни) існуючого соціально-економічного і, особливо, політичного ладу.

Найбільшою мірою кризовий потенціал державного управління виявився у сфері правозахисту, адже диференційований підхід у справі здійснення і захисту прав і свобод до простих громадян і номенклатури, бюрократизм та упередженість, посадові привілеї і зловживання владою, бездіяльність та недбалість органів державної влади, корупція та нехтування приписами законодавства призвели до певної прірви між проголошеними правами людини та їх державними гарантіями. Системна криза влади виявилася певною мірою як причиною, так і наслідком негативних тенденцій у здійсненні правозахисної діяльності в Україні та порушення основних положень державної політики в цій сфері, що, зокрема, актуалізувало і питання перспектив її подальшої реалізації.

Питання захисту прав людини є одним із фундаментальних у гуманітарних науках. Тому ця проблематика досить широко розроблена в працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Однак з погляду українських реалій особливої актуальності набувають питання реалізації правозахисної діяльності в умовах сучасних проявів системної кризи влади в Україні. Зокрема, питання форм та методів протистояння протестних та державних комунікацій у періоди загострення політичних і соціальних криз, а також специфіки виникнення та перебігу сучасної кризи державного управління розглядаються в працях таких українських дослідників, як М. Головатий [1], Д. Кіслов [2], С. Козлов [3], Г. Слізков [6] та ін. У цих працях також обґрунтовується необхідність державних гарантій прав людини в межах позитивістського підходу, критикується існуючий рівень забезпечення прав людини тощо. У цьому плані актуальним залишається з'ясування специфіки розвитку державної політики у сфері захисту прав людини в контексті подолання кризових тенденцій розвитку системи влади в Україні.

Метою статті є аналіз перспектив та основних орієнтирів сучасної державної політики захисту прав і свобод людини в умовах сучасної системної кризи влади в Україні, що уможливають досягнення демократизації політичної системи та прискорення виходу країни із затяжного кризового стану.

Питання прав і свобод людини і громадянина особливо актуалізується в період криз та кардинальних суспільно-політичних змін. Українське суспільство вже більше двадцяти років перебуває в стані транзиту без чітко позначеного кінцевого пункту. Кожна з численних політичних еліт агітує за власні цінності, закликає маси йти до позначеного нею орієнтиру. З цих напрямів ніяк не складеться загальна для всього суспільства траєкторія руху. І якщо й раніше в нашому суспільстві не було знайдено консенсусу щодо подальшого вектора розвитку країни, то в умовах усе більш виразного прояву кризового стану сучасного державного управління і певної розгубленості щодо визначення варіантів майбутнього вибору перспектив державної політики у сфері правозахисту це ще більше ускладнюється.

Сучасну кризу в українському суспільстві можна охарактеризувати як «особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічних процесів, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас» [1]. Основними її ознаками стали: 1) загострення економічних і соціальних конфліктів, що мають яскраво виражений політичний характер, тому що вимоги й запити адресуються структурам влади для зміни її політичного курсу, стратегії і методів управління; 2) нездатність державної влади керувати конфліктами, що розростаються, регулювати соціально-економічні процеси й відносини колишніми традиційними методами; 3) розбалансованість структурно-функціональної системи управління і політичних інститутів влади, розрив взаємодії конструктивних зв'язків з навколишнім середовищем; 4) крах легітимності державної влади; 5) напружений стан суспільства.

Маючи внутрішньополітичний характер, найбільш яскраво політична криза виявляється в таких елементах, як: конституційно-правова криза – розрив правового простору (неефективність дій правових механізмів), обмеження або фактичне припинення дії Конституції (а фактично формальне проголошення, за повного недотримання конституційних гарантій для більшої частини населення); урядова криза – утрата поваги й авторитету, розрив

вертикалі єдиної виконавчої гілки влади і скорочення державно-адміністративного керівного впливу; криза партійної системи – розкол у партіях, рухах, утрата авторитету й довіри в мас провідними політичними силами, правлячими партіями; ідеологічна криза – крах принципів, засад, моральності, зростання амплітуди злочинності; падіння престижу й міжнародного впливу держави, поява загрози різного роду міжнародних конфліктів і воєн.

Системна криза влади виявила себе як «динамічний процес трансформаційних змін базисних компонентів політичної системи, наслідком якої став перехід з однієї історично обумовленої конфігурації в іншу або припинення її існування в даній системній якості» [5]. Основною суперечністю, що періодично викликає системні кризи в країні, є неадекватність можливостей регуляторного механізму державного управління. Це відбувається під впливом змін рівня інтенсивності внутрішніх процесів, які забезпечують збереження конфігурації структури органів влади або дій факторів зовнішнього середовища, у тому числі воєнно-політичного чи економічного характеру. Іноді внутрішні та зовнішні фактори впливу діють одночасно.

Визначальною домінантою розвитку суспільства на цьому етапі стало досягнення критичної точки, за якою межа терпіння (кредит довіри населення до влади) переходить у свою протилежність і має своїм наслідком потужний соціальний вибух. Насамперед це стосується протидії систематичним зловживанням та нехтуванню правами й свободами громадян. Серед основних причин систематичності такої кризи: зміна стилю управління державою, яка виникла внаслідок появи іншої ідеології влади, що складається з інших пріоритетів (європоцентризм, інші економічні відносини тощо), які прийшли на зміну пріоритетам, що протрималися більше ніж десять років; дефіцит верховенства права, що стало наслідком пріоритетів у державній політиці; слабкість механізмів втілення державної програми у сфері правозахисту на тривалий період та відсутність у цій сфері якісної державної політики тощо.

До того ж будь-яка політична криза перешкоджає проведенню необхідних реформ – конституційної, судової, кримінальної юстиції, адміністративної тощо. Боротьба політичних опонентів за владу привела до політизації будь-якого питання, коли кожен крок органів влади, новий законопроект чи кадрове призначення оцінювалися тільки з позиції отримання переваг у політичній боротьбі. Ця боротьба вкрай негативно позначилася на керованості державного апарату й призвела до посилення незаконних дій як вищих органів державної влади, так і місцевих влад.

Перерозподіл владних повноважень, політичний і силовий контроль за ресурсною базою з боку основних політико-економічних

груп тиску, зміна власників у стратегічних галузях економіки, легалізація і захист власності та інші причини спровокували системні порушення в царині прав людини. Особливо слід звернути увагу на соціально-економічну й особистісну складову порушення прав і свобод людини в Україні, зокрема: сприятливих умов для ведення бізнесу; різні види соціального і пенсійного забезпечення; надання якісних медичних і освітніх послуг тощо. У таких умовах формування ефективної системи правозахисту зводилось майже нанівець, адже все частіше зазнавали порушень громадянські та особисті права, права ув'язнених, соціальні, політичні та економічні права; продовжували і навіть іноді посилювались використання прокуратури, МВС, СБУ, податкових органів як інструментів для репресій проти опозиції та громадських рухів; продовжувала залишатися цілком залежною судовою системою: контроль над судами став ключовою умовою збереження влади тощо.

Слід відзначити і зростаючу неповагу політичних сил до інституту правосуддя та принципів верховенства права, намагання використати суди для політичних переваг і незаконні дії відносно судів у випадках, коли ухвалені рішення суперечать політичним інтересам. Говорити про реальний захист прав людини державою стало недоречно, адже за відсутності сильної й незалежної судової влади захист прав людини стає примарним.

Так, невиконання законодавства та відсутність ефективних механізмів примусу такого виконання залишаються однією з базових проблем державної політики. Законодавством нехтують на всіх рівнях влади – від органів місцевого самоврядування до президента та прем'єр-міністра. Це зумовлено недостатністю чіткого процесуально-правового регулювання з боку посадових та службових осіб сфери захисту прав і свобод людини і громадянина та відсутністю визначення чітких процедур реалізації багатьох прав і свобод. До того ж в Україні правозахисні функції покладені відразу на кілька інститутів: на Президента, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ України, Конституційний Суд та ін. Кожен з них готує ряд нормативних документів, присвячених правам людини. Однак такий порядок лише робить державну політику більш непослідовною і фрагментарною.

При цьому конституція передбачає лише загальні вимоги на зразок: Верховна Рада України визначає права й свободи людини та їх гарантії, Президент України є гарантом прав і свобод людини, Кабінет Міністрів вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини. Проблемою значною мірою є те, що в особи немає ефективних механізмів примусити органи влади виконувати

конституційні приписи. Навіть отримавши рішення суду, людина не може захиститися, оскільки близько 70 % усіх рішень судів у цивільних, господарських та адміністративних справах не виконуються.

Ця проблема визнана системною європейським судом з прав людини і визнається порушенням з боку України близько у 80 % справ, що розглядаються в цьому суді проти країни. На думку Д. В. Кісова, «системність таких кризових питань обумовлена розвитком комунікативності систем, в яких вони розвиваються. При цьому основними виступають управлінські політичні та соціальні комунікації, суб'єкти яких здатні впливати на ситуативні зміни та трансформації соціуму. Без заздальгідь виробленої здатності до самореформування, адаптації до будь-яких непередбачуваних ситуацій, гнучкості та мобільності такі суб'єкти управління не можуть ефективно керувати необхідними трансформаціями» [2]. Це достатньо жорстко довела реальна ситуація сьогодення України.

Державний захист прав в основному має формальний характер: основні права людини закріплені в нормативних документах, проте до цього часу не було створено умов для їх реалізації. Наприклад, досить згадати визнання Конституції України 1996 р. чи не найдемократичнішою у світі. Однак вона не сприяла вирішенню завдань політичної ефективності і стабільності, а навпаки, стала предметом постійних суперечок, змін і реформ, що заважали функціонуванню політичної системи [4].

Тільки загальне й усебічне виконання діючого в Україні законодавства дасть змогу і впровадити, і реалізувати ті позитивні складові, які несе в собі будь-яка правозахисна державна політика. Тому в її основі передусім мають переважати ідеї правового позитивізму, завданням якого є зміцнення зв'язку права із суверенною владою, поглиблення довіри до державного апарату, досягнення впевненості і стабільності в суспільстві. Правовий позитивізм став основою концепції правової держави, суть якої полягає в утвердженні ідеї, що над громадянином, над владою і над державою стоїть незмінний правопорядок. Державний апарат при цьому зв'язаний, обмежений ним же виданими законами. Держава повинна гарантувати нормами діючого права сферу прав громадян і їх свобод.

На наш погляд, використання основних принципів правового позитивізму дозволить зосередити увагу на необхідності державної політики у сфері захисту прав людини. Актуально для сьогодення України звучить теза про те, що без цілеспрямованих дій держави права людини будуть лише формальністю. Також доцільно, слідом за правовими позитивістами, домагатися чіткості та відповідності

законів один одному. При цьому слід ураховувати, що «ряд характеристик, притаманних правовому позитивізму, обумовлюють його як сильні, так і слабкі сторони, його переваги і недоліки. Так зведення складного феномену права виключно до права позитивного робить юридичний позитивізм уразливим для критики» [3].

Проте сила позиції юридичного позитивізму виявляється також у відстоюванні особливої цінності і важливості правового порядку, установлення якого розглядається як необхідна умова гуманізації людського співіснування. Однак у цьому ж виявляється і його слабкість. Позитивістське розуміння права веде до отожднення його з наказами держави, а це може призвести і до поглиблення кризи влади.

Правовий позитивізм орієнтує громадян на законслухняну поведінку, формує настанову на довіру до існуючого правопорядку. Однак там, де консенсус відсутній, для того щоб позитивне право не перетворювалося на антигуманну силу, воно повинно бути підтримане обґрунтуванням і схильне до критичної оцінки.

Використання елементів правового позитивізму у створенні правозахисної політики держави може посприяти вдосконаленню роботи державних чиновників, дисциплінувати всіх учасників правових відносин, що є необхідними умовами сьогоденного суспільно-політичного життя України. Важливим моментом цієї філософської течії є переконання, що представники держави повинні керуватися тільки законом, тоді як політики – мораллю. У цьому положенні таїться раціональне зерно, адже не менш важливою руйнівною силою, що призвела до нинішньої кризи влади, стало процвітання корупції в органах влади. За умови ослаблення правозахисної функції органів державної влади, розв'язання конфліктів у суспільстві все більше зсувалося в позаправовий простір, а легітимність органів державної влади виявилась під загрозою.

Щоб публічний службовець не скоював жодних порушень, у нього насамперед не має бути дискреційних повноважень. На попередження кризових тенденцій в органах влади потрібно чітко прописати обов'язки кожного службовця, оскільки розмитість часто призводить до «порожнього» покарання. Якість виконання цих обов'язків і завдань, чітке дотримання вказаних обмежень, професійна компетентність, позитивний імідж та етика поведінки є індикатором результативності діяльності державних службовців і одним із визначальних чинників успішної державної політики.

Окрім органів державної влади правозахисні організації, разом з іншими інституціями громадянського суспільства, також забезпечують громадський контроль державної політики у сфері

захисту прав людини, у такий спосіб сприяючи коригуванню правозахисної складової державної політики. Проте в умовах сучасної кризи, у консультаціях з громадськістю, за спільної участі органів державної влади та структур громадянського суспільства, стали частими приклади та виразні тенденції як поєднання таких зусиль, так і відкритого протистояння. Саме відсутність чітких меж та конструктивної взаємодії влади і громадянського суспільства стала сприятливим ґрунтом для численних порушень прав і свобод громадян.

Неабияке значення має також подолання правового нігілізму, розвиток правової освіти і виховання. Це дуже важливо з огляду на розвиток громадянського суспільства і вільних ринкових відносин. Усе більше громадян залучаються до підприємницької діяльності, а успіх у цій діяльності багато в чому залежить від обізнаності громадян у галузі своїх прав і обов'язків, і від правової культури у цілому.

На думку Г. В. Слізкової, системна криза влади в Україні обумовлена тим, що «початок переходу від тоталітарної, авторитарної системи до демократичної ознаменувався втратою базових соціальних інститутів (економічних, політичних, соціокультурних), соціальної структури суспільства, соціальної свідомості, духовних цінностей та моделей масової поведінки. Замість них до сьогодні в Україні не сформувалася новітня політична система суспільства, не відбулося відповідної соціальної структуризації, не сформувалася і система духовних, моральних цінностей, основу яких мали би становити наша історія, традиції, менталітет, культура» [6]. Тому перспективи реалізації ефективною державної політики у сфері правозахисту перш за все залежать від чіткого уявлення про цілі, які треба досягти. Сприятливий для суспільства вихід із кризи може бути досягнутий лише за наявності у влади чітких уявлень про кінцеву мету перетворень у здійсненні загальнонаціональних завдань, за умови існування належного ступеня згоди суспільства з цими завданнями та шляхами їх виконання.

Державна політика у сфері правозахисту має передбачати як розробку та втілення ряду антикризових заходів, так і їх гнучке поєднання з уже встановленими стратегічними напрямками її розвитку. Зокрема, необхідно враховувати: різноспрямованість інтересів громадян та чиновників; потребування системи комунікації між керівною системою та громадянами, за якої відповідні структури та спеціалісти змогли б пояснювати громадянам цілі та методи конкретної правозахисної політики, аргументувати характер та зміст своєї діяльності, в умовах, у яких вони змушені працювати та

приймати рішення; існування стереотипів у сприйнятті влади; розуміння державними службовцями, що їх поведінка як «власників» влади, а не як її представників провокує системні кризи влади; необхідність визнання управліннями своєї відповідальності за прийняття управлінських рішень у сфері захисту прав людини тощо.

Тому, в умовах сучасної політичної кризи в Україні, процес вироблення державної політики у сфері правозахисту має передбачати:

- подальший пошук балансу між індивідуальною автономією і державною допомогою;
- постановлення ціннісних пріоритетів захисту прав людини;
- цільову переорієнтацію діяльності органів державної влади;
- ідеологічне і морально-правове виховання особистості;
- створення умов для співпраці державних і громадських правозахисних інститутів;
- забезпечення правової чіткості та відповідності різних нормативних актів один одному;
- розмежування повноважень політиків і державних службовців (бюрократів);
- прогресивні зміни в способі життя населення;
- правова регламентація діяльності органів державної влади та функціонування державних органів у рамках законодавства;
- упорядкування правового статусу державних органів, інших інститутів політичної системи (партій, громадських організацій і рухів, місцевого самоврядування), конкретизація повноважень різних учасників суспільно-політичної діяльності;
- урахування домовленостей між політиками, що не мають юридичного характеру.

Отже, підвищення ефективності функціонування системи державної влади безпосередньо пов'язано з передбаченням кризових ситуацій та керуванням процесами для їх розв'язання. Це потребує дотримання визначених «правил гри» усіма учасниками політичного процесу й управлінського впливу. Правозахисна діяльність має бути ознакою та складовою частиною діяльності будь-якого органу державної влади, що безпосередньо передбачено Конституцією України і законодавством. У контексті цього правозахисна діяльність в Україні вимагає залучення певного комплексу антикризових засобів, методів і прийомів. При цьому слід урахувати, що в контексті українських реалій повна абсолютизація позитивістського підходу до утвердження й захисту прав людини загрожує невинуватим посиленням органів державної влади, що неминуче призведе до нових форм і проявів системної кризи в державі. Тому предметом подальших наукових досліджень має стати проблема

пошуку національної концепції правозахисної державної політики в Україні на основі врахування елементів правового позитивізму.

Список використаних джерел

1. **Головатий М.** Українська криза: політико-психологічний вимір / М. Головатий // Персонал плюс. – 2009. – № 16(318). – Режим доступу : www.personal-plus.net/318/4772.html.
2. **Кіслов Д. В.** Державні та протестні комунікації під час політичних криз / Д. В. Кіслов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 1. – Режим доступу : www.dy.nayka.com.ua.
3. **Козлов С.** Юридичний позитивізм як метод врегулювання політичної кризи / С. Козлов // Юрид. газета. – № 3(5). – 27 груд. 2004 р.
4. **Конституція** України : прийнята 28 черв. 1996 р. : офіц. вид. – К. : Парламент. вид-во, 2010. – 64 с.
5. **Політична** енциклопедія / [редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.]. – К. : Парламент. вид-во, 2011. – 808 с.
6. **Слізкова Г. В.** Кризові явища в системі державного управління України: причини виникнення, розвиток, шляхи подолання / Г. В. Слізкова // Вісн. КНУТД. – 2012. – № 2. – С. 137 – 142.

List of references

1. **Holovaty M.** Ukrainka kryza: polityko-psykholohichni vymiry / M. Holovaty // Personal plus. – 2009. – № 16(318). – Rezhym dostupu : www.personal-plus.net/318/4772.html.
2. **Kislov D. V.** Derzhavni ta protestni komunikatsii pid chas politychnykh kryz / D. V. Kislov // Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. – 2014. – № 1. – Rezhym dostupu : www.dy.nayka.com.ua.
3. **Kozlov S.** Yurydychnyi pozytyvizm yak metod vrehuliuvannia politychnoi kryzy / S. Kozlov // Yuryd. hazeta. – № 3(5). – 27 hrud. 2004 r.
4. **Konstytutsiia** Ukrainy : pryiniata 28 cherv. 1996 r. : ofits. vyd. – K. : Parlament. vyd-vo, 2010. – 64 s.
5. **Politychna** entsyklopediia / [redkol. : Yu. Levenets (holova), Yu. Shapoval (zast. holovy) ta in.]. – K. : Parlament. vyd-vo, 2011. – 808 s.
6. **Slizkova H. V.** Kryzovi yavyscha v systemi derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: prychny vynyknennia, rozvytok, shliakhy podolannia / H. V. Slizkova // Visn. KNUVD. – 2012. – № 2. – S. 137 – 142.

Надійшла до редколегії 15.09.14