

Ольга ПУШКАР

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ГУМАНІЗАЦІЙНІ ЧИННИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ, ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

Досліджуються напрями формування теоретичної та методологічної основ досліджень забезпечення прав і свобод людини в умовах становлення соціальної, правової держави в Україні. Розглядаються базові європейські критерії становлення сучасних систем публічного управління з позицій реалізації прав людини відповідно до правових актів ЄС. Пропонуються напрями побудови концептуальної моделі соціальної, правової держави в Україні на основі імперативу інституту прав і свобод людини як історико-теоретичної проблеми науки державного управління .

Ключові слова: соціальна, правова держава, права і свободи громадян, гуманізаційний концепт.

Ольга Пушкар. Гуманизационные факторы государственного управления в условиях становления социального, правового государства в Украине

Исследуются направления формирования теоретической и методологической основ исследований обеспечения прав и свобод человека в условиях становления социального, правового государства в Украине. Рассматриваются базовые европейские критерии становления современных систем публичного управления с позиций реализации прав человека в соответствии с правовыми актами ЕС. Предлагаются направления построения концептуальной модели социального, правового государства в Украине на основе императива института прав и свобод человека как историко-теоретической проблемы науки государственного управления.

Ключевые слова: социальное, правовое государство, права и свободы граждан, гуманизационный концепт.

Ol'ga Pushkar. Humanizational factors of public management in the conditions of formation of social, legal state in Ukraine

Investigate areas of theoretical and methodological foundations of studies of human rights and freedoms under conditions of social, legal state in Ukraine. Considered the basic criteria of the European development of modern public administration from the perspective of human rights according to EU legal acts. Directions conceptual model of social, legal state in Ukraine based on the imperative of the Institute of Human Rights and Freedoms as a historical and theoretical problems of the science of public administration.

Key words: social state, the rights and freedoms of citizens, humanizational concept.

Значущість та актуальність проблематики конституційного механізму забезпечення прав і свобод людини в Україні зумовлюється як глобальними проблемами розвитку людства, так і суто національними умовами: демократизацією політичної системи, формуванням громадянського суспільства, глибинними реформами

на рівні повноважень інститутів державної влади, структурною реорганізацією державного управління. Сьогодні ми є свідками формування нового напрямку досліджень науки державного управління, що може бути охарактеризоване як формування гуманізаційної парадигми державного управління. Саме цей напрям дає можливість отримати цілісну картину людських відносин при визначенні прав та можливостей людини в умовах становлення соціальної, правової держави, необхідних для цілісного та всебічного розвитку особистості.

Правові аспекти проблеми забезпечення прав людини в процесі управлінської діяльності досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородин, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, В. О. Гуменюк, М. М. Гуренко, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, І. П. Козаченко, А. М. Колодій, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, Ю. Ф. Кравченко, Є. Б. Кубко, А. С. Мацко, П. М. Михайлов, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, В. П. Петков, П. М. Рабінович, О. П. Рябченко, Ю. І. Римаренко, В. М. Самсонов, А. О. Селіванов, О. П. Снегірьов, В. В. Сташис, В. Я. Тацій, М. М. Тищенко, О. Ф. Фрицький, О. Г. Фролова, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа, О. Н. Ярмиш та ін. Водночас за час існування України як суверенної держави предметом самостійних наукових досліджень у науці державного управління були лише окремі організаційно-правові, зокрема адміністративно-правові, питання діяльності органів влади щодо забезпечення прав і свобод людини.

Сьогодні особливої актуальності набуває дослідження закономірностей і тенденцій розвитку державності в Україні в контексті загальноєвропейського цивілізаційного процесу, розвитку теоретичної концепції демократичної, соціальної, правової держави. Саме тому актуалізується завдання узагальнення можливості використання в Україні кращих результатів, які були отримані теорією і перевірені практикою в процесі визначення змісту й методів діяльності держави в Європі та її оптимальної форми в різних країнах. Особливий інтерес для науковців у цій концепції становить така її складова, як соціальна, правова держава. Серед сучасних науковців досі існують розбіжності в питаннях визначення її змісту, притаманних їй принципів і виконуваних функцій, співвідношення з традиційними конституційними засадами. Загалом проблема соціальної, правової держави ще недостатньо досліджена, особливо у визначенні її правової природи, співвідношення з традиційними засадами державного ладу, шляхів її втілення в життя України, і потребує самостійного аналізу.

Актуальність теми також визначається потребою у комплексному дослідженні проблемних питань гуманізаційного розвитку сучасного українського суспільства й напрацюванні шляхів вирішення завдання

удосконалення правозабезпечувальної політики як національної концепції розвитку України на нинішньому етапі. Така концепція має обов'язково ґрунтуватися на передовому зарубіжному досвіді розробки соціальних моделей, перш за все європейської моделі соціальної, правової держави.

Категорія прав людини поступово проникає майже в усі без винятку напрями досліджень галузі державного управління й через механізми державного управління впливає на трансформацію державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Водночас питанням генезису прав людини та їх забезпечення приділяється незначна увага в межах історико-правових та теоретико-правових досліджень державного управління. Проте в умовах посилення євроінтеграційних прагнень української держави інститут прав людини, так само як і проблема конституційного забезпечення становлення соціальної, правової держави, постає сьогодні як одне з центральних понять сучасної науки державного управління. Саме тому *метою* статті визначено напрацювання методології дослідження проблеми забезпечення прав і свобод громадян в умовах становлення соціальної, правової держави в Україні в контексті напряму реформ державної політики «Заможе суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Забезпечення реалізації прав і свобод людини на даний час визначає розвиток демократичних країн в умовах політичного діалогу, суспільного розвитку та інтеграційного процесу в Європі, є одним із визначальних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. У сучасних умовах ефективна діяльність щодо забезпечення прав і свобод людини базується на ряді концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування органів влади, зокрема гуманізацію діяльності державної влади та підвищення її авторитету, побудову відносин між державою та громадянином на засадах партнерства, удосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини тощо. Необхідність підвищення ефективності діяльності органів влади в цій сфері потребує ґрунтовного й послідовного наукового аналізу організаційно-правових засад зазначеної діяльності.

Людина, її права і свободи проголошені Конституцією України найвищою цінністю [4]. Їх визнання, дотримання й захист – основний обов'язок держави; виконання цього обов'язку зумовило необхідність проведення глибоких перетворень в організації державної влади 1991 – 2010 рр., одним з найважливіших напрямів яких є послідовна реалізація принципу поділу влади, демократизація взаємозв'язку прав людини і принципу поділу державної влади. Актуальність вирішення вказаних проблем полягає як у теоретичному обґрунтуванні самих категорій «права людини» і «принцип поділу влади», так і у виявленні закономірної взаємозалежності процесів їх формування, розвитку і трансформаційного

переходу в державно-управлінській дійсності. Зазначені тези є не лише політико-правовою ідеологією українського суспільства, але й практикою вдосконалення системи правового регулювання прав людини і організації державної влади. Важливими завданнями є спроби вивчити дані явища в комплексному контексті, у межах якого права людини розкриваються як загально визнані поняття, а принцип поділу державної влади детермінується через узагальнення особливостей компетенції гілок влади, що формуються під впливом імперативу прав людини. Саме тому потребують власного вирішення такі головні наукові проблеми, як співвідношення понять «соціальна, правова держава» та принцип поділу влади, «шанування прав людини» (у європейському розумінні) та правозабезпечувальна функція державного управління, «гуманізаційні чинники державно-управлінської діяльності» та парадигма сучасного державного управління «держава для людей».

Слід наголосити, що завдання раціонально організованої системи публічної влади полягає у визначенні пріоритетних напрямів організаційного та інституціонального забезпечення реалізації прав і свобод людини в умовах побудови в Україні соціальної, правової держави як основи сучасного державотворення, виокремлення характерних ознак та особливостей формування ефективної політики реалізації прав і свобод в Україні, дослідження європейських принципів формування та реалізації політики захисту прав і свобод, розробці комплексу першочергових завдань щодо організаційно-правового забезпечення їх реалізації в Україні.

За таких умов базовими завданнями державно-управлінської діяльності відповідно до гуманізаційного концепту є:

1) аналіз історико-теоретичних основ становлення та розвитку категорій «права і свободи людини», «соціальна держава» та «правова держава» через дослідження тенденцій формування державного (публічного) управління в Україні та організаційно-правових засад діяльності управлінських структур;

2) узагальнення європейського досвіду формування принципів управління у форматі політики «держава для людей» з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на систематизацію досвіду європейських країн щодо реалізації ефективної правозабезпечувальної політики;

3) установлення загальних закономірностей та базових напрямів удосконалення організаційних засад державного управління в системі гуманізаційних чинників в Україні;

4) через застосування методології компаративно-історичного аналізу напрацювання системи принципів побудови раціональної моделі політики забезпечення прав і свобод людини та їх реалізація в діяльності суб'єктів державної влади, місцевого самоврядування, структур недержавного управління;

5) через визначення змісту і структури механізмів реалізації прав і свобод у політико-правовій системі ЄС та країн-членів ЄС встановлення та обґрунтування управлінських механізмів удосконалення політики забезпечення прав і свобод громадян в Україні;

б) уточнення напрямів удосконалення політики реалізації прав і свобод в Україні в контексті європейського досвіду формування соціальної держави через визначення її теоретичної конструкції, місця в політичній системі суспільства, порядку функціонування базових суспільних складових.

Отже, формування дієвої державної політики забезпечення прав і свобод в Україні в контексті побудови соціальної, правової держави відповідно до європейських стандартів на основі гуманізаційного концепту можливе за рахунок формування власної парадигми соціалізації публічного управління та розробки національної моделі «держави для людей», що інтегрує проблемний аналіз реалізації прав і свобод людини на центральному та регіональному рівнях, забезпечує гуманізацію суспільних відносин та формує реальні соціальні стандарти розвитку української держави. При цьому теоретична та методологічна основи дослідження передбачають необхідність обробки та узагальнення науково-практичного досвіду нормативного забезпечення організаційних засад реалізації гуманізаційних функцій держави.

Саме тому в основу методології дослідження має бути покладений комплексний підхід до аналізу місця, ролі й функціонування правозабезпечувального механізму в правовій державі [1]. Водночас історико-порівняльний метод дозволяє проаналізувати існуючі моделі правореалізації та правозабезпечення в Європі й концептуально започаткувати формування національної моделі «держава для людей» в Україні, запропонувати принципово новий підхід у дослідженні проблем соціального розвитку – порівняльно-адаптаційну модель соціалізації суспільних відносин.

Доцільність та наукова новизна такого дослідження визначається як самою постановкою проблеми державно-управлінського забезпечення прав і свобод людини в процесі становлення соціальної держави в Україні, так і підходом до її вирішення з урахуванням міри наукової розробленості. Саме такий підхід дозволяє виявити й обґрунтувати найбільш ефективні форми та засоби забезпечення реалізації прав людини і підвищення ефективності організації публічної влади в Україні. При цьому використання системного аналізу в процесі дослідження уможливило: визначення інструментів і механізмів удосконалення організаційно-правових засад формування та реалізації державної політики; дослідження організаційно-правових засад реалізації європейських принципів забезпечення прав людини в Україні у принципово нових умовах державотворення, значних змін у законодавстві України щодо імперативного характеру гуманізаційного

чинника державотворення; проголошення стратегічним курсом державної політики інтеграції до ЄС та адаптацію національного законодавства до норм європейського права.

На жаль, попри численні дослідження загальнотеоретичних проблем, наявність широкого спектра дисертаційних робіт, у сфері державного управління майже відсутні ґрунтовні дослідження проблематики забезпечення прав і свобод громадян. За невеликими оглядовими розробками науковці не приділили достатньої уваги проблематиці забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. Отже, нагальним завданням науки державного управління є дослідження передумови побудови концептуальної моделі соціальної, правової держави в Україні на основі імперативу інституту прав і свобод людини як історико-теоретичної проблеми науки державного управління на основі таких підходів:

– визначення гуманізаційних принципів сучасної соціальної, правової держави як основних напрямів державно-управлінської діяльності, які виражають зміст та форми діяльності на рівні національної держави, забезпечують реалізацію взаємодії держави й суспільства в межах Конституції і законів України на засадах пріоритетності прав і свобод людини;

– визначення поняття феномену сучасного публічного управління «держава для людей» в організаційно-правовому та адміністративно-політичному розумінні як зовнішніх форм прояву загальнообов'язкових правил у сфері виконавчої діяльності, актів правотворення державних органів і органів місцевого самоврядування, а в соціогуманітарному розумінні – як сукупності об'єктивно існуючих економічних, політичних, культурних, духовних та інших обставин суспільного розвитку, які зумовлюють зміст нормотворчої діяльності в адміністративно-правовій сфері, що регулює процес формування раціональної політики держави;

– актуалізації питання прав людини, що розглядаються в контексті формування міжнародного іміджу держави й розвитку культури прав людини, зокрема у зв'язку з виділенням у нову організаційно-правову сферу питань культурної свободи шляхом вирішення дискусійних питань з проблеми розвитку громадянського суспільства і виділення чинника прав людини як критерію зрілості громадянського суспільства та соціальної держави;

– обґрунтування положення про пріоритетність реалізації європейських принципів прав людини в процесі організаційно-правового забезпечення побудови соціальної, правової держави в Україні, а також єдності правової природи європейських та національних принципів формування моделі державної політики «держава для людей»;

– напрацювання пропозицій щодо шляхів удосконалення й розвитку системи принципів управлінської діяльності; висновок про те, що багатоманіття і численність принципів соціогуманітарного партнерства

і соціальної, правової держави зумовлені широким колом суспільних відносин, які складають предмет державного управління, комплексом завдань із забезпечення ефективного регулювання сфери соціального управління, першоосновою яких є інститут прав людини. На таких засадах має бути розроблено узагальнений комплекс засобів оптимізації управління в системі державно-управлінської діяльності в контексті побудови соціальної держави через поєднання інструментів суспільно-політичного діалогу та організаційно-управлінських механізмів соціальної політики національної держави.

Значущість та актуальність проблематики конституційного механізму забезпечення прав людини зумовлюється не тільки демократизацією політичної системи, формуванням громадянського суспільства, глибинними реформами на рівні повноважень інститутів державної влади, структурною реорганізацією державного управління, які наразі відбуваються в Україні. Сьогодні потребує вирішення завдання формування нового напрямку досліджень науки державного управління, який може бути охарактеризований як гуманізаційна парадигма державного управління. Саме цей напрям дає можливість отримати цілісну картину людських відносин при визначенні прав та можливостей людини в умовах становлення соціальної, правової держави, необхідних для цілісного та всебічного розвитку особистості. Категорія прав людини поступово проникає майже в усі дослідження галузі державного управління: теоретичні засади, й через механізми державного управління впливає на трансформацію державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Водночас питанням генезису прав людини та їх забезпечення приділяється значна увага в межах історико-правових та теоретико-правових досліджень державного управління. У цьому сенсі можна стверджувати, що категорія прав людини, а разом з нею і проблема конституційного забезпечення становлення соціальної, правової держави постає одним з центральних понять сучасної науки державного управління.

Загалом система прав людини гарантує можливість користуватися досягнутою суспільством свободою. Адже саме системі прав людини притаманний соціальний зміст [2, с. 34 – 35], хоча априорі права людини належать окремій особистості, невід'ємні від окремої людини й не можуть бути відчужені будь-яким способом. Власне, і за соціальним призначенням права людини є, перш за все, засобами захисту окремої особи, за допомогою яких людське суспільство прагне й спроможне гарантувати безпеку особи, держави, міжнародної спільноти. У багатьох міжнародних конвенціях проголошено, що права людини походять від властивій людині гідності. Адже в основі прав людини лежить цінність людської особистості [3]. Саме такий підхід знаходить місце в положеннях основних договорів із прав людини. Основна увага в цих документах приділяється правам і свободам, що визнаються за особистістю, у той час як договори в галузі міжнародного гуманітарного

права декларують, як конфліктуючі сторони мають поводитися з особами, які перебувають у полоні. Зазвичай розрізняють три покоління прав людини: цивільні й політичні права, економічні й соціальні, права третього покоління (право на ефективне управління, право на розвиток).

Слід зазначити, що розвиток будь-якої держави визначається не лише досягненнями в економічній, політичній чи соціальній сферах, а й тими зрушеннями, що відбуваються у сфері правового регулювання. Саме воно й характеризує як напрями політики держави, так і реальність тих перспектив, що визначаються державою як програмні. Тому цілком правомірним є дослідження залежності між законодавчо проголошеними завданнями держави та рівнем правового їх забезпечення і реалізації. Настає час, коли регіональні проблеми стають міжнародними, а вирішення їх виходить за межі систем права окремих національних держав і навіть за межі правових систем. Цей процес називають глобалізацією відносин, і одним з його наслідків є поглиблення взаємодії між правовими системами. Приклади такої взаємодії вже не мають характеру поодиноких фактів: правова взаємодопомога, обмін правовою інформацією, освітня допомога в правничій сфері, діяльність міжнародних організацій з уніфікації права, прийняття двосторонніх і багатосторонніх конвенцій з правової взаємодопомоги стали взагалі буденним явищем у міжнародному спілкуванні держав.

В умовах сьогодення значної актуальності набуває дослідження умов і тенденцій розвитку державності в Україні як складовій частині європейського демократичного співтовариства і особливо розвитку теоретичної концепції демократичної, соціальної правової держави. Конституція закріпила обраний незалежною Україною курс на побудову соціальної держави. Саме тому необхідно узагальнити та перевірити можливості використання в Україні кращих результатів, які були отримані теорією і перевірені управлінською практикою в процесі визначення змісту і методів діяльності держави, її оптимальної форми в різних країнах, перш за все, країнах-членах ЄС.

Нині в процесі реформування напрямів державотворення та проведення системних реформ ігнорування гуманізаційного фактора державно-управлінських відносин викликало значні деформації державної політики, спровокувало розрив у можливостях проведення ефективної соціальної політики та реальній здатності задовольнити інтереси соціальних груп. Неприйняття на урядовому та парламентському рівні сучасної гуманізаційної доктрини як складової програми дій у 2005 – 2009 рр. ускладнило подальше реформування суспільних відносин у соціальній сфері. Водночас такий концептуальний підхід щодо цивілізаційного розвитку в умовах переходу до ринкових відносин передбачає вирішення як на теоретичному, так і на практичному рівні певних соціополітичних дилем.

Зокрема, у теоретичному аспекті – це проблемна сфера сучасного

державотворення через ліберальну доктрину та парадигму «держава для людей»; державні правові гарантії розвитку особистості; реалізація програми державного соціального захисту або лише державна підтримка окремих соціальних верств; формування державного патерналізму або суверенітет родини. Такі альтернативні підходи до здійснення з боку держави базової функції – соціальної – взаємопов’язані через одночасну реалізацію як ринкового ліберального підходу в економіці, так і збереження в українській ментальності елементів радянського принципу рівності всіх громадян. Водночас у практичному аспекті постає завдання подолання вищезазначених дихотомій через напрацювання нових моделей суспільного партнерства, що мінімізують кризові явища й водночас забезпечують поступальний розвиток держави навіть в умовах світової економічної кризи.

Список використаних джерел

1. **Баштанник В.** Соціалізація державного управління як системи суспільних відносин у форматі наднаціональних інтеграційних процесів / В. Баштанник // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2007. – № 4(30). – С. 35 – 46.

2. **Бородін І. Л.** Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : монографія / І. Л. Бородін. – Херсон : ОЛДІ-плюс, 2003. – 220 с.

3. **Добрянський С.** Права людини: деякі проблеми загальної теорії / С. Добрянський // Юрид. Україна. – 2003. – № 5. – С. 35 – 42.

4. **Конституція України** // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Надійшла до редколегії 23.11.10