



Віталій Баштанник,

доктор наук з державного управління, доцент,

професор кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

Гуманізація публічного управління як імператив державно-управлінських трансформацій

У статті аналізуються сучасні організаційно-правові механізми забезпечення прав людини в контексті гуманізаційного чинника реформування державного управління. На основі нового трактування поняття "гуманізація публічного управління" визначено сутнісні характеристики трансформаційних процесів в Україні. З позицій наукового аналізу досліджено особливості феномену гуманізації управління як системоформуючого чинника.

Ключові слова: публічне управління, гуманізація управління, принципи управління, функції публічного управління.

Current institutional arrangements for human rights in the context of the factor of humanization in the sphere of public administrative reform analyzed in the article. Based on a new interpretation of the concept of "humanization of public administration" are defined characteristics of transformation processes in Ukraine. From the point of scientific analysis the characteristics of the humanization of public administration as a systemic factor.

Key words: public administration, humanization of public administration, principles of public administration, functions of public administration.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією з найважливіших проблем сучасного суспільного розвитку є питання взаємовідносин держави та громадянина через формування ефективних національних та міжнародних механізмів забезпечення прав і свобод людини [1]. Наявність інституту основних прав і свобод людини та громадянина виступає найбільш яскравим показником ступеня розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави. Забезпечення прав і свобод людини визначає розвиток більшості країн на шляху політичної демократії, економічного прогресу та

співробітництва, виступає одним із визначальних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України.

Рівень цивілізованості будь-якої держави визначається не тільки рівнем суспільного та економічного розвитку, а й рівнем організації і діяльності публічної влади, що забезпечує керуваність суспільством [2]. Публічне управління – це надзвичайно широка за обсягом регульованих суспільних відносин галузь соціального управління: практично немає такої сфери суспільного життя, де б не діяли норми публічного права та управління. Та все ж їх головною особливістю є те, що однією із сторін завжди є орган публічної влади чи його службова особа, іншою – громадянин, об'єднання громадян, підприємство, установа, організація. Водночас саме громадянин є головним суб'єктом публічно-правових відносин. За таких умов актуалізується проблематика гуманізації публічного управління на сучасному етапі державотворення, встановлення особливостей формування організаційно-правових механізмів реалізації гуманізаційного чинника реформування державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Громадянське суспільство, ідеологему якого розвивали найкращі мислителі із стародавніх часів і до сьогодні, одночасно виступає самостійною соціально-організованою структурою та сприяє узгодженню інтересів людей, реалізації їх прав і свобод, формуванню взаємодії суб'єктів політичного процесу. Актуальною темою формування організаційно-правових засад гуманізації публічного управління є і в Україні. Разом з тим за час існування України як суверенної держави предметом самостійних наукових досліджень у вітчизняній науці виступали лише окремі організаційно-правові, зокрема адміністративно-правові питання діяльності органів влади щодо забезпечення прав і свобод людини, переважно в контексті правореалізаційної та правоохоронної складової діяльності органів публічної влади. Окремим аспектам гуманізації публічного управління присвячені наукові праці В.Голубь, І.Грицяка, Ю.Кальниша, Ю.Ковбасюка, В.Куйбіди, М.Корецького, Н.Липовської, С.Серьогіна та ін. Серед дисертаційних досліджень галузі державного управління слід виділити праці В.Алексейчука, М.Аровіної, Ю.Бондаренка, О.Крентовської, А.Крупника, В.Купрійчука, В.Лобаса, І.Савченка, В.Сидоренка, В.Януковича, в яких знайшли своє місце системні дослідження правозабезпечувальної функції влади. Зокрема, дисертаційне дослідження В.Купрійчука безпосередньо стосується феномену гуманізації державного управління, що визначально базується на принципі гуманізму [3]. Гуманізаційний концепт державного управління визначає у своїх працях О.Пушкар, а І.Грицяк акцентує увагу на європейській детермінанті принципу гуманізму в управлінні.

Правовий захист людини і громадянина – один із головних правових інститутів державного управління в демократичному суспільстві, пріоритетний принцип у системі конституційних гарантій кожної країни [4]. Норми правового захисту встановлюють найбільш істотні правила, що визначають стан людини в суспільстві і державі, принципи взаємин у системі “людина – суспільство – держава”. Адже право виступає формою суспільних відносин незалежних суб’єктів, які підкорюються у своїй поведінці нормі права. Незалежність цих суб’єктів і одночасне їх підкорення єдиній формі визначають форму вираження свободи.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Дослідження теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів і відносин, поведінку та діяльність особи з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування на даний час можливий передусім через визначення суб’єктності інституту прав людини. Відповідно завданням науки державного управління виступає системна характеристика правозабезпечувальної функції національного права та водночас розробка методології дослідження впливу норм наднаціонального права на окремого громадянина національної держави, дослідження місця і ролі гуманізаційного чинника в загальному процесі модернізації публічної влади.

Мета або цілі статті (постановка завдання). Мета статті полягає в узагальненні базових підходів до розуміння поняття “гуманізація публічного управління” як сучасного феномену суспільних відносин, уточненні основних категорій і понять гуманізаційного спрямування сучасних управлінських реформ, визначення ступеня впливу європейського інтеграційного процесу на гуманізаційну парадигму суспільного розвитку в Україні. Разом з тим власного обґрунтування потребує теза про принципи та функції публічного управління, покладені в основу організаційно-правового механізму гуманізації публічного (державного) управління, визначальним (проте не єдиним) з яких виступає принцип гуманізму.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Нині в Україні сформована нормативно-правова основа діяльності держави у сфері прав людини, адже дослідження вітчизняних учених охопили практично всю сферу проблеми – забезпечення, дотримання, захист, гарантування, реалізація прав людини. Проте очевидним є факт наявності багаторівневості в межах суб’єктності інституту прав людини, й вищим рівнем на сьогодні є наднаціональний рівень – прийняття рішень на рівні міжнародних організацій та інтеграційних утворень. Водночас у науці державного управління така проблема представлена недостатньо, хоча конституційно-правові засади державного управлін-

ня, його цілі, завдання, функції, права громадян у державному управлінні є предметом галузі. Причиною такого стану є той факт, що проблематика прав людини в сучасному контексті подається вченими переважно у площині відповідності певним стандартам, що, по-перше, містяться у міжнародних угодах; по-друге, визначені як критерії на вступ до міжнародних організацій; по-третє, виступають складовими нормативно-правового забезпечення міждержавного співробітництва [5].

Загальновизнано, що права і свободи людини – це такий правовий інститут загальнолюдських цінностей, для якого характерне встановлення єдиних міжнародно-правових стандартів [5]. На сьогодні в системі публічного управління актуалізується завдання як удосконалення вже наявних методів і засобів, так і створення нових інститутів, що гарантують і забезпечують дотримання прав людини. Важливо також враховувати, що основне призначення міжнародного права полягає не в підпорядкуванні внутрішнього життя країни наднаціональним правовим механізмам, а у формуванні оптимальних міжнародних умов для національного розвитку. Відповідно головна мета угод, договорів та інших міжнародних актів у системі забезпечення прав людини полягає не в дублюванні (чи регулюванні) національного законодавства, а у встановленні чітких загальних стандартів діяльності держав, у забезпеченні їх всебічного визнання й однакового застосування.

Варто наголосити, що з появою кожної нової норми міжнародного права виникають два види різнорівневих правовідносин, що виступають проблемною сферою. По-перше, правовідносини між суб'єктами міжнародного права щодо зафіксованих прав і обов'язків регулюються безпосередньо міжнародним правом. По-друге, правовідносини між відповідними органами держав із приводу виконання міжнародно-правових зобов'язань, що впливають з такої норми і регулюються національним правом. Міжнародно-правова норма виступає в даному випадку як певна стандартна процедура, як юридичний факт, що викликає необхідність внутрішньодержавного правового механізму і встановлення внутрішньодержавних правовідносин [6]. Однак при цьому йдеться тільки про ті норми міжнародного права, що спрямовані на регулювання відносин за участю суб'єктів національного права і не є самоздійсненими [7-8]. Саме тому важливим завданням у галузі державного управління постає визначення сутності міжнародних вимог у цій галузі і водночас – суб'єктності інституту прав людини.

Важливо навести систему принципів правового статусу людини і громадянина в межах ЄС, що являють собою основи, виходячи з яких здійснюється реалізація прав та свобод людини і громадянина, гарантування дотримання особою власних обов'язків [9-11]. На відміну від норм, що закріплюють інститут громадянства, принципи правового статусу адресовані, як правило, всім без винятку особам, які проживають або перебу-

вають на території ЄС і одержали в нормах права ЄС більш докладне закріплення. До визначальних принципів відносять, по-перше, принцип рівності (юридичної, соціальної і політичної рівності). Особливістю принципу політичної рівності є той факт, що він визнається в праві ЄС із деякими обмеженнями. Водночас політична рівність, як правило, поширюється тільки на громадян ЄС, а громадяни третіх країн на території Союзу користуються рівними правами із союзними громадянами, якщо це прямо передбачено нормами права ЄС або національного права держав-членів.

По-друге, очевидним є факт наявності багаторівневості в межах суб'єктності інституту прав людини, й вищим рівнем на сьогодні є наднаціональний рівень – прийняття рішень на рівні міжнародних організацій та інтеграційних утворень. Водночас у науці державного управління така проблема представлена недостатньо, хоча конституційно-правові засади державного управління, його цілі, завдання, функції, права громадян у державному управлінні є предметом галузі. Причиною такого стану є той факт, що проблематика прав людини в сучасному контексті подається вченими переважно у площині відповідності певним стандартам, що, по-перше, містяться у міжнародних угодах; по-друге, визначені як критерії на вступ до міжнародних організацій; по-третє, виступають складовими нормативно-правового забезпечення міждержавного співробітництва.

По-третє, принцип гарантованих прав і свобод спрямований на реалізацію суб'єктивних прав і свобод особи, задекларованих в юридичних нормах, яких слід дотримуватися, тобто такі права мають бути реальними, а не фіктивними. На відміну від принципу рівності і принципу поваги прав і свобод, принцип гарантованості закріплений у вигляді конкретних юридичних гарантій, що покликані забезпечити захист суб'єктивних прав від порушень з боку приватних осіб і органів публічної влади, у тому числі інститутів наднаціональної влади.

По-четверте, до базових принципів ЄС слід віднести й базову інтеграційну ознаку, що міститься в межах так званих “чотирьох свобод” – принцип вільного пересування і вибору місця проживання [12]. У свободі пересування і вибору місця проживання як особистому суб'єктивному праві людини вирізняють два аспекти: свободу пересування і проживання в межах національної території суверенної країни (відповідні положення закріплені національним законодавством та документами Ради Європи). Хартія Європейського Союзу 2000 р. встановлює чотири головних критерії, за яких можуть бути визнані припустимими обмеження на здійснення прав, закріплених цим документом: по-перше, будь-яке обмеження на здійснення прав і свобод, закріплених у Хартії, повинно бути передбачено законом; по-друге, обмеження не повинно стосуватися “основного змісту” конкретного права; по-третє, таке обмеження має відповідати принципів пропорцій-

ності, тобто бути суворо відповідним поставленій меті; по-четверте, обмеження повинно провадитися тільки в законних цілях, перелік яких є вичерпним і не підлягає розширенню [13]. Отже, обмеження можна накладати, тільки якщо вони насправді відповідають “цілям загального блага, визаним Союзом, або потребі в захисті прав і свобод інших осіб”. Отже, призначення Хартії ЄС – установити мінімальний стандарт захисту основних прав людини і громадянина по відношенню до інститутів і органів ЄС, а також до країн-членів у тих випадках, коли вони застосовують норми права Союзу.

Під правами та свободами людини і громадянина в Україні слід розуміти певні можливості людини володіти, користуватися та розпоряджатися політичними, економічними, соціальними, культурними та іншими благами, наданими або визнаними суспільством та державою, а також набувати і захищати їх у порядку, межах, формах і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Гуманізація державного (публічного) управління в такому контексті полягає: по-перше, в законодавчому визначенні меж втручання органів виконавчої влади в життєдіяльність особистості, у встановленні меж інтересів особи і публічних інтересів (громадських та державних), що передбачає певні обмеження прав і свобод громадян. Оновлення змісту правового статусу громадян під впливом сучасних європейських інтеграційних процесів у межах, встановлених законами України, вимагає не тільки визнання та закріплення в законі природних (невід’ємних) та суб’єктивних прав і свобод особи, а й створення необхідного реального механізму їх забезпечення реалізації. Об’єктом процесу гуманізації публічного управління є суспільні відносини, що виникають між органами виконавчої влади (їх посадовими особами) та громадянами з приводу реалізації останніми прав, свобод і обов’язків, закріплених правовими нормами, захисту та охорони цих прав і свобод.

Предметом діяльності елементів системи публічного управління у такому разі виступатимуть відповідні юридичні норми, що закріплюють права, свободи та обов’язки громадян у сфері виконавчої влади, повноваження органів державного управління щодо формування і реалізації правового статусу громадян. За своєю суттю права та свободи людини та громадянина в Україні являють собою певні можливості свободи виявлення волі, інтересів, можливості певної поведінки, діяльності, певних дій. За своїм змістом права людини та свободи людини і громадянина в Україні – це політичні, економічні, соціальні, культурні та інші блага та права на ці блага, а саме право на їх одержання, захист, збереження, володіння, користування і розпорядження. Формою прав та свободи людини і громадянина в Україні є міра або образ, засіб або форма поведінки, виявлення волі, інтересів, можливостей. Конституція України (ст. 40) закріпила право громадян на звернення до державних органів та органів місцевого самовряду-

вання [14]. Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту прав громадян, однією з організаційно-правових гарантій їх дотримання.

Варто наголосити, що поєднання інструментів та механізмів забезпечення прав людини в контексті гуманізації державного управління досягається через реалізацію принципу пропорційності в публічно-правових відносинах. Детермінований принципом пропорційності, інститут прав людини виступає однією з найважливіших складових публічного управління, оскільки саме сформовано ефективний механізм імплементації як через низку міжнародних договорів універсального та регіонального характеру, ратифікованих переважно більшістю країн, так і через систему контрольних та правоохоронних органів, а також правозахисних організацій. Сьогодні 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 площині. Концептуалізація поняття “гуманізація державного управління” передбачає поєднання самостійних напрямів реалізації державно-управлінської діяльності. По-перше, розвиток ринкових відносин потребує державної політики, орієнтованої на першочергову реалізацію гуманізаційної моделі національного розвитку. По-друге, економічні і правові функції держави мають здійснюватися з метою реалізації задекларованих соціальних гарантій і бути забезпечені активним працездатним населенням, при цьому забезпечувати певний правовий простір для реалізації. По-третє, державна політика має забезпечувати відповідні стандарти, що поєднують соціальні гарантії та соціальний захист, і при цьому дотримуватись принципів соціальної держави. По-четверте, рівномірно мають розвиватися всі соціальні напрями державної політики – охорона здоров’я, соціальний захист та соціальні послуги, освіта і наука, пенсійне забезпечення, сімейна політика, і насамперед система оплати праці. Адже загальновідомо, що політика будь-якої держави визначає в нинішніх умовах тенденції подальшого розвитку країни, формує передумови досягнення відповідного рівня економічного розвитку, врешті-решт, справляє вплив на суспільні відносини з метою їх оптимізації, унеможливлення соціальних конфліктів, й кінцевою метою такої політики є реалізація прав і свобод громадян. Заснована на імперативі прав людини, ідея гуманізації державного управління виступає основою для формування моделі інтегрованої системи публічного управління як нового виміру державного управління.

Висновки з даного дослідження. Дослідження теоретико-методологічних засад становлення системи державного управління в Україні, тенденцій та особливостей впливу сучасних європейських інтеграційних процесів на національні системи державного управління засвідчило, що в Україні за основу побудови вітчизняної правової системи взято європейську гуманістичну концепцію, а людина (конкретна фізична особа) визнається найбільшою соціальною цінністю. Разом з тим теоретичний аналіз дав змогу актуалізувати сучасний формат методологічного забезпечення державного управління, який полягає в системному дослідженні реформування державного управління в Україні в контексті розвитку європейських інтеграційних процесів відповідно до принципово нових умов державотворення – гуманізації публічного управління у форматі ідеологеми “держава для людей” та формування національного ідеологічного концепту “Україна – європейська держава”.

При цьому недостатньо розкритими напрямками наукових досліджень виявились зовнішня обумовленість процесів реформування державного управління в Україні, політико-правова сфера реалізації європейського інтеграційного процесу в межах національної держави, гуманізаційні аспекти реформування, феномен публічного управління. Проблематика сучасного реформування державного управління в Україні, що потребує розробки нової ідеології адміністративної реформи в Україні, та актуалізація визначення зовнішніх чинників проведення системних реформ кардинально змінили політичну систему України. Залишаються актуальними завдання управлінської науки щодо напрацювання шляхів раціоналізації адміністративно-правового регулювання діяльності органів влади через удосконалення форм і методів управлінської діяльності, взаємовідносин влади і громадян, за умов інтегративного поєднання яких реалізується ідеологема гуманізації владних відносин, а правова складова діяльності влади формалізується через правозабезпечувальну функцію державного управління.

Список використаних джерел

1. Максимов С. Права людини: універсальність і культурна різноманітність / С. Максимов // Право України. – 2010. – № 2. – С. 36–43.
2. Панкевич О. Правова держава і соціальна держава: діалектична єдність їхніх суперечностей / О. Панкевич // Молода Українська держава на межі тисячоліть: погляд в історичне майбутнє демократичної, правової держави України : зб. наук. пр. – Львів : Львів. ін-т внутр. справ, 2001. – С. 182–186.
3. Купрійчук В. М. Гуманізація державного управління в контексті соціальної модернізації українського суспільства / В. М. Купрійчук // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : Видво НАДУ, 2007. – Вип. 1. – С. 283–293.
4. Станік С. Оптимізація нормотворчої діяльності як правового засобу утвердження прав і свобод людини / С. Станік // Право України. – 1999. – № 5. – С. 3.

5. Баштанник В. Регламентація захисту прав людини у системі права ЄС: організаційно-правовий аспект / В. Баштанник // Право України. – 2006. – № 9. – С. 56–60.

6. Негодченко О. Міжнародні правові інструменти захисту прав і свобод людини : наук. вид. за підтримки “Фонду сприяння демократії” Посольства США в Україні / О. Негодченко, В. Баштанник. – К., 2004. – 40 с.

7. Рабінович П. М. Європейські стандарти прав людини: загально-теоретична характеристика / П. М. Рабінович // Бюл. М-ва юстиції України. – 2003. – № 5. – С. 26–41.

8. Рабінович П. М. Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні / П. М. Рабінович // Праці Львів. лабораторії прав людини Акад. прав. наук України / [ред. П. М. Рабінович]. – К. : Ін Юре, 1998. – 63 с.

9. Баштанник В. Реалізація принципу наднаціоналізму в системі наддержавних інтеграційних процесів: суб’єктність інституту прав людини / В. Баштанник // Актуальні проблеми державного управління. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – № 1. – С. 35–42.

10. Грицьак І. А. Орієнтація на стандарти європейського адміністративного простору / І. А. Грицьак // Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. / за ред. В. Б. Авер’янова (голова). – К. : Юрид. думка, 2003–2005. – Т. 2 : Особлива частина. – 2005. – С. 526–530.

11. Давиденко В. В. Соціальний діалог у громадянському суспільстві : монографія / Віталій Володимирович Давиденко. – Вінниця : ДП “Держ. картограф. фабрика”, 2007. – 358 с.

12. Пушкіна О. Інститути громадянського суспільства і захист прав людини в Україні / О. Пушкіна // Право України. – 2010. – № 7. – С. 51–58.

13. Руднева О. М. Поняття та ознаки міжнародних стандартів прав і свобод людини / О. М. Руднева // Держава і право. – 2010. – Вип. 49. – С. 10–16.

14. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Олександр Олійник,

кандидат історичних наук,

докторант кафедри державного управління і менеджменту НАДУ

Врядування і державність: стан та деякі перспективи розвитку

У статті здійснено спробу аналізу реального стану розвитку врядування та державотворення в Україні на фоні глобальної світової системної кризи з метою усвідомлення рівня можливих наслідків від проведеної політики.

Ключові слова: врядування, демократія, державотворення, суспільство, політика, суспільний розвиток, громадянське суспільство, кризові явища.