

УДК 340.12

ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКА ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Голосніченко І.П.

доктор юридичних наук,

професор, Заслужений юрист України

Національний технічний університет України «КПІ»

Показаны целенаправленность Украинского государства на обеспечение прав и свобод человека, роль гражданского общества в становлении правового государства, подчиненность его праву, роль административного права в обеспечении прав человека.

Показані цілеспрямованість Української держави на забезпечення прав і свобод людини, роль громадянського суспільства в становленні правової держави, підпорядкованість її праву, роль адміністративного права в забезпеченні прав людини.

The orientation of the Ukrainian state to ensure human rights and freedoms, the role of civil society in the establishment of the rule of law, the subordination of law, the role of the administrative law in ensuring human rights are demonstrated.

Ключові слова: людиноцентристська політика, громадянське суспільство, держава, адміністративне право

Постановка проблеми. Забезпечення прав і свобод людини є найважливішим завданням держави. В Україні недостатньо вони реалізуються. Потрібно на рівні теорії держави і права, а також галузевих напрямів правової науки дослідити певні інституції, які б допомогли досягти європейського рівня реалізації природних прав людини.

Метою даної роботи є дослідження необхідних чинників гарантування реалізації прав людини та громадянина.

Основний зміст статті. Системотворчим началом, що генерує інтелектуальну й волюву енергію суспільства, є людина з її природними потребами й інтересами, зовні вираженими в юридичних правах і обов'язках. Складовими частинами (елементами) структури цієї системи виступають різні спільності й об'єднання людей і стійкі взаємозв'язки (відносини) між ними. [1, 97]. Для всебічного розвитку людини необхідні не тільки державні установи, але й інститути громадянського суспільства. Метою правової реформи в Україні є побудова громадянського суспільства, яке б адекватно забезпечувало розвиток громадян на високому рівні, де людина мала б можливість використати свої права і свободи якомога повніше.

По суті ж термін "громадянське суспільство" набув у науковій літературі своє особливе значення й у сучаснім трактуванні виражає певний тип (стан, характер) суспільства, його соціально-економічну, політичну й правову природу, ступінь зрілості, розвиненості. Інакше кажучи, під цим поняттям розуміється суспільство, що відповідає ряду вироблених історичним досвідом критеріїв. Це більш високий щабель у розвитку соціальної спільноти. За епітетом "громадянське", незважаючи на його умовність, передбачається великий й багатий зміст. Зміст даного феномена багатогранний і неоднозначний, тлумачиться вченими по-різному. Однак ясно, що не всяке суспільство, що складається із громадян, є громадянським, подібно тому як не будь-яка держава, де діє право, може називатися правовою. Наприклад, радянське суспільство ніколи не було й не могло бути ні правовим, ні громадянським, так само як і нині українське ще не стало таким. Однак Україна проголосила таку мету – побудову громадянського суспільства [2, 46-47].

Поняття громадянського суспільства, будучи давно відомим, як з'ясувалось, є для нашої науки відносно новим і неопрацьованим. Сама ця ідея досить слабо поширена в широких масах, у суспільній свідомості. Набагато більше ствердилася ідея правової держави. Громадянське суспільство не знайшло чіткого відбиття в Конституції України, яка навіть не містить цього терміна, хоча окремі елементи громадянського суспільства в ній все-таки закріплені (приватна власність, ринкова економіка, права людини, політичний плюралізм, свобода слова, багатопартійність тощо). В Конституції є, насамперед, основоположні принципи громадянського суспільства, наприклад, ст. 8 Основного Закону України закріпила принцип верховенства права: "В Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується” [3].

Тепер, після цього аналізу, стає зрозумілим, що громадянське суспільство – це не якесь абстрактне і ідеалізоване колективне утворення, штучно створюване. Це дійсний стан суспільства в певний час, в певній країні, що стала на шлях ринкової економіки й ліберально-демократичного режиму. Це громадянське суспільство зберігає органічний зв'язок з державою, що забезпечує приватне право й інші атрибути правової державності, головним чином – правосуддя, а також можливість громадянину мати й використовувати власність, шукати й одержувати задоволення своїх прав по суду тощо [4, 312].

Але між громадянським суспільством і правовою державою немає якогось протиріччя. Правова держава є його серцевиною. Немає правової держави в окремо взятій країні, немає там і громадянського суспільства.

Теорія правової держави за своїми ознаками досить тісно пов'язана з теорією договірної держави. Теорія договірної походження держави виникла в глибині століть. У Прадавній Греції деякі софісти вважали, що держава виникла в результаті договірної об'єднання людей з метою забезпечення справедливості. У Епікура вперше зустрічається положення про те, що держава базується на взаємному договорі людей. Але якщо в поглядах філософів Прадавньої Греції ми знаходимо лише зачатки даної теорії, то в працях блискучої плеяди мислителів XVII-XVIII століть Г. Гроція, Б. Спінози (Голландія), А. Радищева (Росія), Т. Гоббса, Дж. Локка (Англія), Ж.-Ж. Руссо (Франція) та інших вона одержала повний розвиток. Прихильники названої теорії виходили з того, що державі передують природні стан, який вони характеризували по-різному. Для Руссо, наприклад, люди в природному стані мають природжені права й свободи, для Гоббса цей стан “війни всіх проти всіх”. Потім заради миру й благополуччя укладається суспільний договір між кожним членом суспільства й створюваною державою. За цим договором люди передають частину своїх прав державній владі й беруть зобов'язання підкорятися їй, а держава зобов'язується опікувати невідчужувані права людини, тобто право власності, свободу, безпеку. Угода людей, на думку Руссо, – основа законної влади. В результаті кожний, хто ухвалює договір, підкоряється загальній волі (державі), але, в той же час, стає одним з учасників цієї волі. Суверенітет належить народу в цілому, а правителі – це уповноважені народу, зобов'язані звітувати перед ним і змінюватися за його бажанням.

Теорія договірної походження держави не відповідає на запитання, де, коли і яким чином відбувся суспільний договір, хто був його учасником або свідком. Схоже, й історичних доказів, які б дали на них відповідь, немає. Словом, дана теорія страждає антиісторизмом, але це не позбавляє її наукової цінності. Вона вперше показала, що держава виникає (нехай у чинність об'єктивних причин) як результат свідомої й цілеспрямованої діяльності людей. Це фактично перший створений людьми суспільно-політичний інститут, що виявляв і виявляє величезний вплив на життя індивідів, груп, класів, усього суспільства. Його можна планомірно вдосконалювати, перетворювати, пристосовувати до мінливих умов. Якщо до сказаного додати, що договірна теорія поклала початок вченню про народний суверенітет, про підконтрольність, підзвітність перед народом усіх державно-владних структур, їх змінюваності, то стане ясно, що вона й сьогодні актуальна [5, 47].

Кроком становлення правової держави, яка б захищала права і свободи людини та громадянина в Україні, є наближення до її правового оформлення в Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вольності УНР) від 9 січня 1918 року, де було зазначено: “Суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цеб-то громадянам УНР всім разом. Це своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори України”. В Розділі II цей правовий акт визначав основні права і свободи (вольності) громадян України. Однак нормам Конституції УНР не судилося бути реалізованими, адже нашу країну в скорості було захоплено більшовиками, і на її території почали діяти норми законодавства СРСР [6].

Вже в Декларації про державний суверенітет України, прийнятій Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року встановлювалось, що Народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці. Повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР. Від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада Української РСР. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України. Українська РСР забезпечує рівність перед законом усіх громадян Республіки незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, освіти, мови,

політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин. [7].

Наближення до принципів правової держави спостерігалось вже в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, де зазначалося, що вся повнота влади в Україні належить народові. Народ є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо – шляхом референдумів, так і через систему державних органів та органів місцевого самоврядування. Ніхто не може привласнити право здійснювати державну владу. Державна влада в Україні будується на засадах її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Місцеве самоврядування в Україні здійснюється через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування обираються безпосередньо громадянами України, які проживають на території відповідно міста, селища, села. Всі органи державної влади і органи місцевого самоврядування в Україні здійснюють свої повноваження виходячи з пріоритетності прав і свобод людини. В цьому правовому документі на державу покладається обов'язок забезпечення прав і свобод громадян, зазначалося, що охорона життя, честі і гідності людини є обов'язком держави. Суспільне життя в Україні базується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. За договором в Україні запроваджується серед інших форм власності приватна власність. "Власність в Україні є загальнодержавною, комунальною, колективною і приватною. Закон гарантує рівний захист усіх форм власності, соціальну спрямованість ринкової економіки" [8].

Людиноцентристська політика держави ярко виражена в Конституції України, яка гарантує права і свободи людини та громадянина. Крім проголошення принципу верховенства права в Конституції України закріплені положення про те, що її норми є нормами прямої дії, а це означає, що людина в Україні може скористатися ними для реалізації своїх прав як безпосередньо, так і в порядку їх захисту в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також в суду. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

В основних рисах Україна почала виступати як правова держава, яка забезпечує людиноцентристську політику і спонукає своїх громадян до якнайширшого використання своїх прав і свобод. Громадською свідомістю правова держава сприймається як такий тип держави, влада якого заснована на праві, їм обмежується й через нього реалізується. Але така уява, хоча й вірна по суті, недостатня для адекватного розуміння феномена правової держави, що представляє собою складну, багатофакторну систему.

Процес становлення правової державності займає тривалий історичний період. Він відбувається також разом з формуванням громадянського суспільства й вимагає цілеспрямованих зусиль. Правова держава не вводиться одноразовим актом (навіть якщо цей акт є демократичною конституцією) і не може стати результатом чистого законодавства. Увесь даний процес повинен бути органічно пережитий суспільством, якщо воно для цього дозріло.

В ідеї правової держави можна виділити два головних аспекти:

- 1) свобода людини, найбільш повне забезпечення її прав;
- 2) обмеження правом державної влади.

У філософському змісті поняття "свобода" може бути визначено як здатність людини діяти у відповідності зі своїми інтересами, спираючись на пізнання об'єктивної необхідності. У правовій державі відносно людини створюються умови для її юридичної свободи, реалізується механізм правового стимулювання, в основі якого лежить принцип "не заборонене законом дозволене" [9, 89-90].

Людина як автономний суб'єкт вільний розпоряджатися своїми здібностями, власністю, майном. Право ж, будучи формою й заходом свободи, повинне максимально збільшити свободу людини насамперед в економіці, сфері впровадження науково-технічного прогресу у виробництві тощо. Здається, не випадково сьогодні в Україні прийнятий цілий пакет пріоритетних економічних законів, присвячених власності, землі, податковій системі, приватизації державних підприємств і т.д., які фіксують різноманітні форми власності, відкривають простір для ініціативи людей, дають можливість відчувати себе хазяїном життя.

Найбільш великі й значимі блоки права-стимулу відносно людини (свобода, власність, рівність і т.д.) втілюються у формулі "права людини", які є фундаментальними в тому плані, що покликані забезпечувати первинні передумови гідного існування й лежать в основі конкретних різноманітних суб'єктивних прав особи.

Права людини як головна ланка правового режиму стимулювання для індивіда є джерелом постійного відтворення його ініціативи, заповзятливості, інструментом розвитку громадянського суспільства. У сучасний період проблеми прав людини виходять на міжнародний, міждержавний рівень, що підтверджує правомірність їх пріоритету над проблемами держави, свідчить про їхній загальнонаціональний характер.

Права людини й правова держава, безсумнівно, характеризуються загальними закономірностями виникнення й функціонування, тому що існувати й ефективно діяти вони можуть тільки в одній площині. Обидва феномена мають у своїй основі право, хоча роль останнього для них практично прямо протилежна, але одночасно й внутрішньо єдина. Це свідчить про те, що з'єднуючою ланкою між людиною й державою повинне бути саме право, а відносини між ними – істинно правовими.

Саме в обмеженні правом діяльності держави й полягає сутність правової держави. Тут право виступає як антипод сваволі і як бар'єр на її шляху. Адже, оскільки політична влада (головним чином влада виконавча) має схильність до різних зловживань, для неї необхідні надійні правові рамки, що обмежують і стримують подібні негативи, що зводять заслін її необґрунтованому й незаконному перевищенню, поспранню прав людини.

Правові обмеження необхідні для того, щоб недоліки владної особи не трансформувалися в пороки державної влади. От чому можна сказати, що правом обмежуються не просто управляючі примуси з боку державних структур на особу, а лише необґрунтований та протиправний вплив, що зачіпає інтереси громадян.

В умовах демократії право як би "міняється місцями" з державою – затверджується верховенство першого й право піднімається над державою.

Отже, правова держава – це організація політичної влади, що створює умови для найбільш повного забезпечення прав і свобод людини й громадянина, а також для найбільш послідовного стримування за допомогою права державної влади з метою недопущення зловживань [9, 90-91]. Правова держава постійно проводить людиноцентристську як зовнішню, так і внутрішню політику.

Українськими вченими поняття правової держави визначається через договірну форму організації влади, з одного боку, з іншого – як інститут реалізації людиноцентристської політики. Як пишуть автори підручника "Теорія держави і права. Академічний курс", підготовленого в Інституті Держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, правова держава "це публічно-правовий союз народу, заснований на праві як легітимованих суспільством нормах та політичній відповідальності держави перед народом за свою діяльність, державна влада у якій здійснюється за принципами дотримання прав і свобод людини та громадянина, верховенства права, поділу влади, інституалізації і юридичної форми діяльності органів державної влади, їх посадових та службових осіб" [10, 177].

Отже, основною ознакою правової держави є повнота урегульованості нормами права відносин між громадянином, людиною і державою у всіх сферах життя. При цьому, в праві має відобразитися спрямування зусиль держави на як повніше забезпечення прав і свобод людини. Найскладніше, звичайно, повно врегулювати ці відносини у сфері застосування виконавчої влади, адже ці відносини є найширшими та найрізноманітнішими. Це сфера дії адміністративного права як матеріального, так і процесуального.

Адміністративно-правове регулювання є своєрідним продовженням регулювання з допомогою конституційно-правових норм, опосередкуванням багато в чому їх дії. Необхідною умовою і засобом реалізації Конституції в найважливішій сфері функціонування публічної влади – сфері виконання законів та інших правових актів держави – є існування адміністративного права. Ця галузь права регулює управлінські відносини у державі, є правовою підставою застосування виконавчої влади. Саме на основі норм адміністративного права реалізується виконавча влада.

Сама ж природа виконавчої влади, зумовлена об'єктивним її призначенням – виконанням законів та інших правових актів, підтверджує принципову єдність процесу реалізації цієї гілки влади зі змістом управлінської діяльності держави. Це дає змогу визначити виконавчу владу і державне управління органічно поєднаними сторонами єдиного явища, яке визначається як управлінська (або адміністративна) сфера діяльності держави. Разом з тим слід зазначити, що державне управління за доктринальним визначенням є видом діяльності держави, який полягає у здійсненні нею організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, потреби функціонування і розвитку яких вимагають певного втручання держави за допомогою відповідних важелів. Головні серед них пов'язані з використанням повноважень виконавчої влади. Проте державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття "державне управління" за змістом є ширшим, ніж поняття "виконавча влада". Таким чином, за сферою реалізації адміністративне право – це право, передусім, державного

управління, тобто владного впливу держави на різноманітні суспільні процеси. Але таке визначення суспільної спрямованості адміністративного права не є цілком повним і точним. Тим більше, що протягом тривалого часу в нашій країні у механізмі державного управління переважали адміністративно-командні методи, з якими і пов'язувалися передусім роль і значення адміністративного права.

Нині потрібний принципово новий погляд на суспільне призначення адміністративного права, який, відповідно до Конституції України, має ґрунтуватися на визначенні головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також принципу, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади є закріплення таких форм і напрямів діяльності зазначених органів, їх посадових осіб, які б забезпечували повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади і особи враховує статус особи як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність. Але і досі адміністративне право абсолютною більшістю юристів тлумачиться як право "управлінське", тобто як право, яке регулює відносини державного управління. Хоч це у певній мірі і є правильним, але це – не повна відповідь, і тільки цим обмежувати визначення спрямованості адміністративного права аж ніяк не можна. Адже подібне визначення адміністративного права фактично консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію домінування держави над людиною, в якій людині відводиться лише місце об'єкту управління, на який спрямовані владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку державних органів. Такий підхід за своєю суттю не відповідає проголошеній Конституцією України принципово новій ролі держави у відносинах з людиною. Зокрема, не відповідає статті 3 Конституції, яка встановлює, що "утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави", "держава відповідає перед людиною за свою діяльність". Для цього, у визначенні адміністративного права, поряд з його "владно-організуючою" (тобто управлінською) характеристикою, рівноцінне місце повинна зайняти його характеристика як галузі, що "забезпечує реалізацію і захист прав і свобод людини і громадянина".

Отже, сама Конституція вимагає переходу від пануючої в минулому ідеології "домінування держави" над людиною до нової ідеології "служіння держави" перед людиною. Тож тепер ця нова ідеологія має пройти, так би мовити, червоною ниткою через весь зміст адміністративного права. І, насамперед, вона має бути відображена у доктринальному тлумаченні суспільного призначення адміністративного права [11, 164-166].

Адміністративне право поділяється на підгалузі – адміністративне матеріальне та адміністративне-процесуальне право. Саме з допомогою адміністративно-процесуального права реалізуються права громадян, надаються їм державні послуги, насамперед адміністративні. Держава має і санкціонувати норми матеріального права, зважаючи на природні права людини та громадянина, і приймати процесуальні, у тому числі процедурні норми права, де їх головним суб'єктом має виступати приватна особа, звернені на її захист. Особливо це важливо в умовах, коли закони, що регулюють матеріальні відносини вже прийняті (наприклад, Закон України "Про адміністративні послуги").

Забезпечення прав і свобод та законних інтересів громадян неможливе без високоякісного адміністративно-процедурного законодавства, без наявності норм права, які б встановлювали повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам приватного права, без нормативного визначення процесуальних прав учасників правовідносин.

Саме тому, людиноцентристська політика держави полягає в її відношенні до встановлення і реалізації природних прав людини, уміння забезпечувати ці права, а також в наявності правових і соціальних гарантій захисту права кожного, якщо вони порушені державними інституціями, чи органами місцевого самоврядування, а також іншими особами, які наділені державновладними повноваженнями.

Література

1. Теория государства и права. Учебник для вузов. / Под ред. С.С.Алексеева. – М.: Изд. Норма (Издательская группа Норма-Инфра), 2000. – 607 с.
2. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М), 2002. – 616 с.,

3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141
4. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
5. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М), 2002. – 616 с.
6. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) від 9 січня 1918 року // Дорошенко Д. Доба Центральної Ради - Історія України. 1917 - 1923 рр. – Ужгород, 1932. – Т.2. – С. 56-57.
7. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
8. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
9. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько –М.: Юристъ, 2004. – 512 с.
10. Теорія держави і права. Академічний курс / [під ред. Н.М. Оніщенко]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 668 с.
11. Державне управління в Україні (Навчальний посібник). Заг. ред. доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова. – К.: – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 266 с.