

національно-культурних прав людини. Упереджене ставлення до самого феномену етнічного, національного, до представників окремих національностей, навіть до певних мов, наявність застарілих стереотипів мислення та архаїчних мовних штампів не сприяє досягненню міжнаціональної злагоди, а отже, не дозволяє створити атмосферу щирої взаємоповаги і толерантності між представниками різних національностей, без якої неможливо повністю реалізувати в цілому демократичний потенціал українського законодавства, яке закріплює права людини в національно-культурній сфері.

Невизначеність подальших напрямів етнонаціональної політики держави до цього часу породжує тривожні очікування та песимістичні прогнози. Відсутність чітко визначеної офіційної позиції з тих чи інших питань етнополітики компенсується припущеннями та здогадками. Тому актуальними є розробка і затвердження саме парламентом Основних засад державної етнонаціональної політики України, які б узагальнили основні підходи, принципи та напрямки діяльності державних органів у зазначеній сфері, а також визначили головні орієнтири для подальшого вдосконалення поточного законодавства. При розробці та здійсненні цієї політики на сучасному етапі важливо не тільки відновити історичну справедливість і подолати нагромаджені протягом тривалого часу образи, а й врахувати явище бінаціональності та фактичного білінгвізму, який реально існує в Україні в деформованому вигляді, наявність застарілих стереотипів, ідеологем та інерції мислення, спроби не лише пересічних громадян, але й деяких політиків знаходити спрощені пояснення складних проблем та пропозиції простих шляхів їх вирішення, а також все ще конфронтаційний спосіб мислення значної частини українського суспільства.

Надійшла до редколегії 15.05.2000

С. Максимов, доцент НЮА України

Інститут прав людини в сучасному світі: філософсько-правові аспекти

Права людини як такі суб'єктивні права, на володіння якими може претендувати кожна людина незалежно від обставин, перебувають у центрі політичного проекту сучасності, сутність якого виражається в первісному і виключному зв'язку влади і

справедливості, тобто в такій організації публічної влади, щоб підпорядкованість її принципам справедливості не залишалася на розсуд наділених владою¹.

¹ Див.: Хёффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства. – М., 1994. – С. 289.

Ідея прав людини має нормативно-критичний характер. Становлячи собою “опосередковуючі принципи справедливості” і “моральні критерії, якими має керуватися правопорядок”², права людини не можуть розглядатися лише як одне з юридичних понять. Вони виявляються в колі основних концептів сучасної практичної філософії, тобто філософії моральної, правової, політичної.

² Див.: Там само. – С. 293.

За своїм смисловим змістом права людини окреслюють простір, який забезпечує кожній людині умови її самореалізації, тобто простір її особистої автономії. Концепт автономії посідає центральне місце в практичній філософії І. Канта й означає “здатність бути паном собі самому”, тобто жити не за чужими, зовні заданими правилами та інструкціями, а за своїми власними принципами. У формі *моральної й утилітарної* автономії він протистоїть патерналістським ідеям “примусового вдосконалення” і “примусового ошчасливлення” підданих³. Замість “примусовості” завдяки автономії відстоюється “необмеженість” розвитку, тобто свобода як безумовна цінність і “одне-єдине природжене право”¹.

³ Див.: Соловьев Э. Ю. И. Кант: взаимодополнительность морали и права. – М., 1992. – С. 9.

¹ Див.: Кант И. Метафизика нравов / Кант И. Критика практического разума. – СПб., 1995. – С. 291. (Пор.: “Свобода (незалежність від примушуючої сваволі інших), оскільки вона сумісна з свободою кожного іншого, згідної з всезагальним законом, і є це єдине першопочаткове право, притаманне кожній людині в силу її належності до людського роду” // Там само.

З часів Просвітництва права людини іменувалися “природженими”, “священними”, “невідчужуваними”. І в цьому виражалася уявлення про самоцінність і безумовну значущість прав людини. Натуралістичний термін “природжені” фіксував розуміння прав людини як таких індивідуальних правомочностей, що існують до і незалежно від будь-яких людських установлень, від усієї практики позитивного права; вислів “священні” має секулярний смисл — як

“безумовні”, “незаперечні”, або, юридичною мовою, “понад-” чи “над-юридичні”; автентичний смисл, що вкладається в поняття “невідчужуваних прав”, полягає в тому, що вони “невід’ємні”, тобто ніхто і ніколи не може у людини їх відібрати, в тому числі і сама людина на може від них відмовитися².

² Див.: Соловьев Э. Чтобы мир до времени не превратился в ад (Религия прогресса и идеал правового государства) // Знание — сила. — 1995. — № 7. — С. 14.

Традиційно, у ліберальній перспективі права людини розуміються як такі права індивідів, що дають їм можливість захищатися від зазіхань на їх свободу з боку структур державної влади. У формулі “громадянин проти влади” виражається антиавторитарний смисл прав людини, тобто, по суті, *негативний смисл*, як вираження “свободи від”. І їх суворе забезпечення є безумовною вимогою сучасної епохи.

Однак права людини і право в цілому набувають ще й *позитивного смислу*, вони самі виступають як сила, що наповнює змістом суспільний простір. Тільки завдяки праву як правам людини можливе включення людей як атомів у певну систему відносин. Завдяки правам людини право виступає як умова рівності можливостей для всіх, умова участі кожного в суспільних справах.

Отже, права людини служать необхідними умовами людського існування і комунікації, причому як у внутрішньодержавних масштабах, так і в масштабах міждержавних відносин.

Смисл прав людини визначає їх особливий *статус* (1) як до-політичних, безумовно значущих і невід’ємних основ сучасної державності, або принципів легітимації, з одного боку, і (2) як умов можливості співіснування і співробітництва різних культур у рамках світового товариства — з іншого. Іншими словами, вони виступають предметом як внутрішньокультурного, так і міжкультурного дискурсу.

(1) У рамках внутрішньокультурного дискурсу права людини розглядаються як незалежні *стандарти*, завдяки яким можуть критикуватися закони, діяльність уряду та інших політико-правових інститутів, тобто як критерії легітимації.

Необхідність легітимації обумовлена сомою природою влади. З одного боку, влада являє собою необхідну умову досягнення людьми своїх інтересів, як загальних, за рахунок організації зусиль, так і

протилежних, за рахунок їх спільного обмеження; з іншого боку, набуває реального буття лише у визнанні підвладних, спираючись на їх волю підкорятися. Будь-яка теорія легітимації намагається обґрунтувати право на володарювання і примус. Кінцевий смисл процедури легітимації виражається формулою “заслужена повага” (Ю. Габермас) або “справедливе панування” (О. Гьоффе).

Класичні правопорядки знаходили форму своєї легітимації в різних конструкціях суспільного договору. Сучасні правопорядки мають іншу структуру і модус значущості легітимації, бо вони ґрунтуються на суб’єктивних правах. Ці права надають правовій особі законне поле дій для досягнення своїх потреб та інтересів. Діючи у межах праводозволеного, людина звільняється від необхідності нести моральний звіт про свої дії, не зобов’язана давати їм публічні виправдання. Тим самим розводяться мораль і право.

Сучасне право надає своїм адресатам свободу ставлення до норм права: або як фактичному обмеженню поля своїх дій і можливості будувати свою поведінку з урахуванням відомих наслідків їх порушення, або слідувати приписам із “поваги до закону”. Єдність цих двох моментів виражена І. Кантом у понятті легальності, а Х. Хартом у розрізненні внутрішнього і зовнішнього ставлення до норм. Правові норми мають бути побудовані так, щоб їх можна було розглядати одночасно і як закони примусу, і як закони свободи. Держава повинна гарантувати і те, й інше; з одного боку, легальність поведінки особи, що у цілому дотримується санкціонованих норм, не вимагаючи від неї особливого ентузіазму в такому виконанні, з іншого — легітимність приписів, яка завжди забезпечує можливість дотримання норм із поваги до закону¹.

¹ Див.: Габермас Ю. До легітимації через права людини. – К., 1999. – С. 53.

Легітимація приходить на зміну релігійному і метафізичному обґрунтуванню нормативних систем як засіб утримання їх від розпаду і релятивізації. Основними легітимаційними принципами сучасної цивілізації є *суверенітет народу* і *права людини*, що діють у нерозривній єдності.

Права людини як принцип легітимації виражаються в класичних правах людини, що гарантують громадянам життя і свободу, забезпечують їх особисту (або моральну) автономію, суверенітет народу — в праві на комунікацію й участь у

громадському житті, що забезпечують публічну (або громадську) автономію членів правового співтовариства. Разом вони обґрунтовують собою легітимне панування законів. З цих обох нормативних точок зору встановлене, тобто мінливе, право виявляється легітимним як засіб рівної гарантії особистої та громадської автономії індивіда.

Однак між принципами суверенітету народу і прав людини існує напруженість або суперечність. Різні політичні теорії по-різному прагнули зняти цю напруженість, усунути дану суперечність. Республіканізм, що бере початок від Аристотеля, віддавав перевагу публічній автономії громадян перед неполітичними свободами приватних осіб. Лібералізм, що бере початок від Локка, постулює перевагу прав людини перед народною волею, вказуючи на небезпеку тиранії більшості.

Сучасний “дискурс легітимації” обґрунтовує поєднання дії народного суверенітету з системою прав людини. Смісл останніх полягає в тому, що вони інституалізують комунікативні умови для формування розумної політичної волі. Це означає, що легітимними визнаються лише ті регулятиви, які б могли бути прийняті всіма можливими зацікавленими особами. В цілому, особиста і публічна (громадська) автономії взаємно доповнюють одна одну, проте при цьому нормативний пріоритет є на боці особистих прав.

Внутрішній взаємозв’язок демократії і правової держави полягає в тому, що, з одного боку, громадяни тільки тоді можуть повністю використовувати свою публічну автономію, коли вони будуть достатньо незалежними у своїй рівно гарантованій особистій автономії. Але вони тільки тоді зможуть в однаковій мірі одержати задоволення від особистої автономії, коли як громадяни держави зможуть знайти потрібне застосування своєї публічної автономії.

(2) У рамках міжкультурного дискурсу основним виявляється питання про універсальність ідеї прав людини. Чи є вона фундаментальною ціннісною підставою всієї сучасної цивілізації або всього лише “експортною статтею західної культури”?

На універсальності ідеї прав людини, її єдності для всіх культур наполягають представники універсалістського лібералізму (Дж. Роулз, Р. Дворкін). Заперечення універсальності цієї ідеї походить від різних форм партикуляризму, що роблять акцент на

різноманітності культур, їх прагненні захистити свою ідентичність. Так, на думку американського постмодерніста Р. Рорті, ідея справедливості (або прав людини) може обговорюватися лише в рамках західної конституційної традиції, вихід за межі якої є неможливим. Тому не повинно бути ніяких універсальних стандартів прав людини, для кожної традиції вони культурно й історично обумовлені.

Спробу поєднання протилежних позицій універсалізму і партикуляризму пропонує комунікативна філософія (К.-О. Апель, Ю. Габермас). Ці дослідники виходять із того, що універсальні принципи справедливості, з одного боку, і цінності того чи іншого співтовариства — з другого, доповнюють один одного при нормативному пріоритеті першого над другим¹.

¹ Див.: *Апель К.-О.* Етноетика та універсалістська макроетика: суперечність чи доповнюваність? // Політична думка. – 1994. – № 4. – С. 85.

Відповідно до позиції комунікативної філософії вищою інстанцією суспільного життя є аргументативний дискурс, завдяки якому приймаються всі розумні рішення. Цей дискурс видається можливим, якщо дотримується його основна процедурна норма — рівні права і загальна відповідальність всіх можливих партнерів по дискурсу, яка є трансцендентально-прагматичним корелятом ідеї права людини (“природного права”). Оскільки інтуїтивне розуміння цього правила виступає критерієм загальнозначущості норм для всіх індивідів і всіх культур у сучасному світі, то і права людини набувають статусу універсальних надпозитивних принципів політико-правової легітимації.

У спорі з представниками різних форм партикуляризму Ю. Габермас підкреслює, що права людини у взаємозв’язку з народним суверенітетом не є вираженням лише західних стандартів легітимації. Своїм виникненням ці стандарти зобов’язані не стільки особливому культурному фону західної цивілізації, скільки спробі дати відповідь на специфічні вимоги тієї суспільної ситуації, яка називається ситуацією модерну. Ці вимоги одержали глобальне поширення, і вони постають перед іншими культурами точно так само, як свого часу вони постали перед Європою, коли були “винайдені” права людини і демократична конституційна держава².

² Див.: *Габермас Ю.* Вказ. праця. – С. 56.

У рамках глобалізованих економічних і політичних відносин до позитивного права як до засобу управління мають удаватися також азійські суспільства, адже правова гарантія є в тому числі однією з необхідних умов для стабільності суспільних відносин, що стають у більшій мірі анонімними. Права людини за цих умов виявляються функціональним імперативом. Тому держави, що встали на шлях модернізації, не можуть не вступати в інтеграційні процеси і не враховувати вимог сучасного права. Ці вимоги полягають у визнанні автономії громадян як центральної цінності. В умовах, коли немає необхідності в релігійному або метафізичному обґрунтуванні політичних і правових порядків, таке визнання виявляється єдиною можливим. І хоча ідея автономії не виводиться із характерних для східних культур релігійно-метафізичних картин світу, але одночасно в них не існує і принципової заборони на прийняття такої моделі дискурсу, коли його учасники самі виробляють свої основні норми. Всі учасники дискурсу незалежно від культурного фону добре інтуїтивно усвідомлюють, що розуміння і консенсус неможливі без відносин взаємного визнання, обміну перспективами, готовності дивитися очима стороннього на свої власні традиції, готовності вчитися один у одного. Тому скрізь, де для політичного панування стає необхідною легітимація на секуляризованій основі, центральною позиційною цінністю стає автономія окремої людини й об'єднаних громадян держави. “Європейська концепція прав людини, яка бере за основу практику самовизначення вільних і рівних громадян, що й дозволяє відокремити політику від держави і релігії, намагається у такий спосіб вирішити проблему, перед якою сьогодні стоять багато культур, а свого часу стояла і Європа, наштовхнувшись на необхідність подолання міжконфесійного розколу”¹.

¹ *Габермас Ю.* Вказ. праця. – С. 60.

Визнання прав людини, що виходять із пріоритету загальнолюдських принципів справедливості, не суперечить прагненню до врахування національно-культурної традиції, в тому числі у сфері правової культури. Адже в дійсності збереження як індивідуальної, так і культурної своєрідності залежить від того, чи будуть всі мати рівні права для цього або всі відчуватимуть однаковий моральний обов'язок поважати права “будь-кого іншого” — різноманітних форм життя та форм етосу².

² Див.: *Апель К.-О.* Вказ. праця. – 1994. – № 3. – С. 117.

Для кожної культурної традиції визнається право відстоювати будь-які інтереси і прагнення до доброго життя, в тому числі й інтереси, що належать до питань духовної ідентичності і своєрідності, але в тій мірі, доки шанується і дотримується головна норма такого дискурсу. Саме тому універсалізм справедливості, який проявляється через ідею прав людини, накладає певні обмеження на всі випадки реалізації приватних або особливих інтересів людей і співтовариств. Ніяке дотримання культурної традиції не може призводити до порушення прав людини.

К.-О. Апель підкреслює, що таке обмеження приватних інтересів для даної культури не може бути встановлене заздалегідь (апріорі), а згода між формальним універсалізмом і локально значущою етикою (етноетикою) повинна стати предметом відкритої дискусії, завданням дискурсивного досягнення консенсусу¹. Саме цим з позицій дискурсивної етики обґрунтовуються положення про те, що безумовний пріоритет загальновизнаних норм прав людини повинний бути підтверджений у конституції і в усьому законодавстві. Ніхто не може нав'язати як універсальні норми і цінності, якщо вони не визнані самим співтовариством за умови збереження власної ідентичності і співіснування з іншими культурними співтовариствами.

¹ Див.: *Апель К.-О.* Вказ. праця. – 1994. – № 4. – С. 89.

Права людини як соціальний інститут важливі і виправдані для кожної людини як умови її самореалізації і збереження ідентичності, що можливо, коли всі учасники правового дискурсу є рівними і поважають права інших. Універсалістські принципи справедливості важливі і виправдані також для співтовариства в цілому (права народу), як умова збереження його культурної ідентичності і ненасильницького самоутвердження, що є можливим тоді, коли визнається рівність культурних традицій і поважаються права інших.

Відзначені два моменти у виправданні ідеї прав людини є взаємозалежними, оскільки мова права і правовий етос єдині як у внутрішньодержавному, так і в міжнародному аспекті. В сучасній світовій ситуації не може бути визнана гідною довіри та держава, яка, у свою чергу, не демонструє довіри до своїх громадян, до їх свободної та доброї волі. Тим більш, що вільна самореалізація особистості не

тільки не несе в собі загрозу збереженню культурної ідентичності всього народу, а, навпаки сприяє її прояву.

Запропонована комунікативною філософією модель розв'язання цієї проблеми видається привабливою, оскільки дозволяє відстояти і універсальність ідеї прав людини, і специфічність для даної культури шляхів виправдання і визнання цієї ідеї. Нормативний пріоритет принципів прав людини не тільки не заперечує плюралізму культур, а й забезпечує можливості співіснування і співробітництва різних культур як у рамках світового співтовариства, так і усередині кожного суверенного соціального організму.

Однак права людини не можуть залишатися тільки ідеями, сподіваннями, постулатами, предметом теоретичного і політичного обговорення. Це суперечило б смислу політичного проекту сучасності. Для того щоб бути визнаним принципово, а не внаслідок сприятливих обставин, що склалися випадково, вони повинні бути інституалізовані і стати складовою частиною чинного законодавства. Цей процес носить найменування позитування. Він виражає характерну для правової реальності динаміку руху від “природного права” до права позитивного. В рамках цього процесу права людини втрачають характер чистих принципів легітимації і перетворюються на основи законності. В результаті цього “права людини” як категорія природного права (морально-правової свідомості) набувають свого двійника із реальності позитивного права — категорію “основні права”. Аналогічні за змістом, вони різняться за способом існування. Якщо права людини становлять собою моральні критерії, якими має керуватися правопорядок, то основні права, навпаки, є правами людини в тій мірі, в якій вони дійсно визнані конкретним правопорядком. “У першому випадку йдеться про морально-політичні постулати, що є загальними, незалежно від просторово-часових характеристик, а другому — про правові норми, що є позитивно-діючими в межах деякої конкретної спільноти”¹.

¹ Хёффе О. Вказ. праця. – С. 293.

Процес позитування прав людини одержав розвиток у Новий час, в епоху прийняття перших декларацій основних прав, хоча не можна заперечувати, що певною мірою він починається вже з формування системи кримінального права, яка за допомогою санкцій забезпечує такі основні свободи, як недоторканність життя, гідності

та власності людини. До середини ХХ ст. процес позитування прав людини як опосередковуючих принципів справедливості, охопив галузь міжнародного права. Завдяки Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод (1950), а також іншим міжнародним угодам, що забезпечують реальні механізми колективного здійснення прав, сформульованих у Загальній декларації прав людини (1948), права людини інкорпорується в правові системи держав, що їх підписали.

Надійшла до редколегії 15.05.2000

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

Ю. Битяк, професор НЮА України

Державна служба в Україні, її види

Державну службу традиційно розглядають у трьох аспектах — соціальному, політичному і правовому. Характеризуючи коротко кожний із аспектів державної служби, слід підкреслити, що перший полягає у здійсненні завдань і функцій держави в житті суспільства; другий пов'язаний з формуванням державної влади, її здійсненням відповідними органами (законодавчими, виконавчими, судовими), їх вищим керівництвом, а також Президентом України від імені народу; третій обумовлений державно-правовою природою державної служби, спрямуванням на практичне виконання функцій і завдань конкретних органів апаратом цих органів (державними службовцями) відповідно до статусу конкретного працівника, порядку проходження служби та ін., що завжди вимагає правового регулювання і реалізується за допомогою правових норм. В юридичній науці головна увага приділяється правовій характеристиці державної служби, її адміністративно-правовій формі, що цілком зрозуміло. Протягом значного періоду вітчизняної історії державна служба аналізувалася з позицій її правової форми, найчастіше адміністративно-правової. Певною мірою ці традиції продовжуються. Не викликає сумнівів, що характеристика державної служби лише з позиції притаманних їй організаційно-правових форм не може дати повного уявлення про цю складну соціальну систему, носить дещо односторонній характер, але для практики державного будівництва, виконання функцій держави у справі забезпечення прав і свобод