

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРАВОВА ЦІННІСТЬ

## PUBLIC ADMINISTRATION AS A LEGAL VALUE

Жукова Є.О., к.ю.н.,  
докторант*Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Стаття присвячена висвітленню сутності публічного адміністрування як правової цінності.

Обґрунтовано, що розвиток демократичних відносин у цивілізованих державах вплинув на усвідомлення важливості проблеми цінностей у праві, оскільки самі демократичні відносини, відносини народовладдя, являють собою певний ціннісний здобуток розвитку людства. З'ясовано, що найбільш застосовною для вивчення проблем публічного адміністрування є класифікація правових цінностей, яка включає три рівня. По-перше, це концептуальні правові цінності, зміст яких залежить від рівня усвідомлення індивідом їх особливостей. По-друге, це загальносуспільні правові цінності, які включають перш за все людину у всіх проявах її життєдіяльності, а також інститут прав людини. По-третє, це цінності правозастосування. Цей вид більш широкий за своїм змістом, оскільки включає велику кількість напрацювань людства у різних сферах суспільних відносин, і водночас такий, що може тлумачитися суб'єктивно, залежно від певних потреб людини і громадянина. До вказаного виду цінностей належить держава як соціальний феномен, у межах функціонування якого стає можливою реалізація прав свобод та інтересів, потреб і прагнень індивіда.

Обґрунтовано, що публічне адміністрування як один із проявів державно організованого суспільства належить саме до спеціальних цінностей, оскільки має вторинний, похідний характер, і базується на таких загальносуспільних цінностях, як демократія, участь народу в управлінні державними справами.

Зроблено висновок, що публічне адміністрування як цінність являє собою комплекс суб'єктивних відображень у людській свідомості важливості, значущості та необхідності вказаного інституту для суспільства в цілому і кожної фізичної особи зокрема. Таке особливе відображення моделі публічного адміністрування на рівні суспільної свідомості зумовлює відмінності від реального стану досліджуваної системи, оскільки органічно поєднує в собі як об'єктивні його ознаки, так і уявлення про ідеальний стан вказаної системи. Це дає змогу в разі виникнення особливо гострих проблем або під час запланованого реформування враховувати очікування, які має все громадянське суспільство, різні соціальні групи та окремі громадяни від системи публічного адміністрування в сукупності всіх її властивостей.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, правова цінність, права людини, публічна влада, публічне управління, адміністративно-правове забезпечення.

The article is devoted to highlighting the essence of public administration as a legal value.

Substantiation is given that the development of democratic relations in civilized states influenced the awareness of the importance of the problem of values in law, since democratic relations themselves, relations of democracy are a certain value achievement of human development. The article clarifies that the most applicable classification of legal values for studying the problems of public administration, which includes three levels. First, these are conceptual legal values, the content of which depends on the level of an individual's awareness of their characteristics. Secondly, these are public legal values, including, first of all, a person in all manifestations of his life, as well as the institution of human rights. Third, these are the values of law enforcement. This type is broader in its content, since it includes a large number of developments of mankind in various spheres of social relations, and at the same time can be explained subjectively, depending on the specific needs of a person and a citizen. The specified type of values includes government as a social phenomenon, within the framework of the functioning of which it becomes possible to realize the rights of freedoms and interests, needs and aspirations of the individual.

The author substantiates that public administration as one of the manifestations of a state-organized society refers precisely to special values, since it has a secondary, derivative nature and is based on such social values as democracy, people's participation in the management of public affairs.

The conclusion is made that public administration as a value is a complex of subjective reflections in the human mind of the importance, significance and necessity of this institution for society as a whole and each individual in particular. Such a special reflection of the public administration model at the level of public consciousness determines the differences from the real state of the system under study, since it organically combines both its objective features and ideas about the ideal state of this system. This makes it possible, in the event of particularly acute problems or during a planned reform, to take into account the expectations that the entire civil society, various social groups and individual citizens have from the public administration system in the aggregate of all its properties.

**Key words:** public administration, legal value, human rights, public authority, public administration, administrative and legal support.

**Постановка проблеми.** Розвиток демократичних відносин у цивілізованих державах вплинув на усвідомлення важливості проблеми цінностей у праві, оскільки самі демократичні відносини, відносини народовладдя, являють собою певний ціннісний здобуток розвитку людства. Водночас, незважаючи на вивчення проблеми цінності в праві багатьма вченими в багатьох країнах, це питання ще не можна вважати вирішеним, оскільки соціальний розвиток постійно формує нові виклики, пов'язані з необхідністю усвідомлення місця нових соціальних конструктів у загальній аксіологічній системі. Отже, проблеми, пов'язані зі з'ясуванням сутності публічного адміністрування як правової цінності, ще чекають на своїх дослідників.

Особливо загострилася проблема визначення сутності правових цінностей в умовах розвитку інформаційних технологій, які дають можливість швидко та з урахуванням індивідуального підходу задовольнити потреби та інтереси великої кількості суб'єктів суспільних відносин. Така швидкість та відсутність необхідності легалізації державою значного сегменту суспільних відносин призводить

до зниження цінності правових норм у суспільстві і нові виклики перед суб'єктами формування правової свідомості та правової культури. Збільшення впливу правового нігілізму на всі суспільні процеси потребує усвідомлення причин та умов таких негативних впливів, що своєю чергою зумовлює необхідність звернення до сутності видів і системи правових цінностей.

**Мета статті** – визначити сутність публічного адміністрування як правової цінності.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Аксіологічні аспекти права розглядали у своїх роботах такі українські вчені, як В. Андрейцев, О. Бандура, В. Гончаренко, О. Кравчук, В. Ладиченко, М. Марчук та інші науковці. Загалом же проблеми, пов'язані зі з'ясуванням сутності правових цінностей, є предметом досліджень і наукових дискусій уже багато століть. Це зумовлено тим, що формування вказаних цінностей має як певні закономірності, характерні для різних держав із різним рівнем розвитку демократичних відносин, так і свої особливості, спричинені відмінностями в соціально-політичній, економічній,

культурній та інших сферах. Водночас ціннісні аспекти публічного адміністрування ще не знайшли широкого висвітлення у теоретичних працях.

**Вклад основного матеріалу.** Цінність у загальному розумінні зазвичай розглядають як певний витвір природи чи культури, що має особливу значущість для суб'єкта пізнання та перетворення дійсності. Але за умови конкретнішого дослідження природи цінностей, зокрема виділення загальнолюдських цінностей як підвалів права, виявляється залежність цінностей від їхньої істинності в розумінні відповідності справжній, істинній природі людини та суспільства [1]. Проблема правових цінностей та їх класифікації займає важливе місце в теорії та філософії права. Взагалі, саме цінності є одним із базових мотивів поведінки людини, зокрема правової. Як правотворчість, так і правореалізація являють собою сфери діяльності людини, що мають яскраво виражений оцінювальний характер. Лише через цінності в праві є можливим перехід від сушого до належного, від фактичного до нормативного. Зважаючи на те, що через його ціннісний характер право неможливо вивести зі сфери ідеології, немає однозначної позиції щодо природи самих цінностей, можливості та необхідності їх класифікації, а також універсальних та загальновизнаваних критеріїв для цього [2, с. 54].

У психології проблема цінностей здобула детальний опис та практичне застосування на рівні різноманітних опитувальників, які дають змогу з'ясувати стан розвитку ціннісних орієнтацій певних осіб та їх груп. Заслугує на увагу, що цінності звичайно сприймаються як такі, що мають ієрархічний характер, тобто одні з них завжди переважають за своєю значущістю над іншими, і структура ціннісних орієнтацій особистості являє собою лінійний рух таких цінностей, що визначається потребами індивіда в конкретний проміжок часу. Безумовно, врахування цих тенденцій у праві, дослідження правовими засобами всієї цієї єдності було б непродуктивним через суб'єктивний характер тих чи інших елементів цієї системи, тому більш застосовними є класифікації, які передбачають розподіл цінностей залежно від їхньої поширеності.

Цінності виникають раніше, ніж право, і саме у праві вони знаходять свою правову регламентацію і розвиток. Саме у цінностях закріплено ідеї, думки та уявлення людства про справедливість, свободу, рівність та інші категорії, які вже кілька тисячоліть виступають як провідні правові цінності, причому в концепції природного права вказані цінності розглядаються нарівні з законом як джерела права. Розвиток концепції цінностей у філософських, психологічних, соціологічних, педагогічних науках призвів до їх значної диференціації та індивідуалізації для різних соціальних груп. Виділяють так звані загальнолюдські цінності, а також цінності інших ієрархічних рівнів, які відповідають певним групам, громадам тощо.

Відповідь на питання, чи являє собою цінність сама держава, потребує звернення до багатовікової історії людства, зокрема до періодів, коли спостерігалася значна нерівність у правовому становищі різних соціальних, етнічних, національних, професійних та інших груп. У тоталітарній державі вплив на державну політику у всіх сферах життєдіяльності справляють цінності, які поділяють правлячі еліти, натомість інші учасники суспільних відносин можуть зазнавати значної дискримінації. Отже, на нашу думку, демократична правова держава як феномен людського розвитку безумовно являє собою цінність як джерело забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також захисту інтересів інших учасників суспільних відносин. Так само цінністю виступають інститути публічної влади та правове регулювання їх діяльності [3, с. 66].

Найбільш застосовною для вивчення проблем публічного адміністрування нам уявляється класифікація правових цінностей, яка включає три рівні. По-перше, це концептуальні правові цінності, зміст яких залежить від рівня

усвідомлення індивідом їх особливостей. Цивілізаційний розвиток людства привів до їхнього загального визнання та закріплення в конституційних актах більшості цивілізованих держав. Це перш за все такі правові цінності, як свобода та справедливість.

По-друге, це загальносуспільні правові цінності, які включають перш за все людину у всіх проявах її життєдіяльності, а також інститут прав людини. Із цим видом цінностей пов'язані права людини кількох поколінь, визначення яких дало змогу показати окремо про соціальні, економічні, політичні, а останнім часом і інформаційні та біотичні права і свободи людини і громадянина. Особливістю сучасної епохи розвитку інформаційних технологій за таких умов є виникнення особливих конструктів, за допомогою яких етична і правова сфери збагачують одна одну [4, с. 57].

По-третє, це цінності правозастосування. Цей вид більш широкий за своїм змістом, оскільки включає велику кількість напрацьованих людства у різних сферах суспільних відносин, і водночас такий, що може тлумачитися суб'єктивно, залежно від певних потреб людини і громадянина. До вказаного виду цінностей належить держава як соціальний феномен, у межах функціонування якого стає можливим реалізація прав свобод та інтересів, потреб і прагнень індивіда. На нашу думку, публічне адміністрування як один із проявів державно організованого суспільства належить саме до спеціальних цінностей, оскільки має вторинний, похідний характер, і базується на таких загальносуспільних цінностях, як демократія, участь народу в управлінні державними справами. На нашу думку, слід підтримати позицію М. Серебра, який вважає, що аналіз визначення поняття «держава» дає можливість виокремлення двох основних напрямків: через невіддільність від людської колективності (держава – це ми) та через механізм управління цією соціальною колективністю (держава – це вони). Така дуалістичність у сприйнятті держави накладає відбиток на вимір її цінності. Автором виокремлено два рівні оцінки держави: ідеальний та матеріальний. Відмінність між зазначеними позиціями полягає у різному вимірові буття цих оцінок, що опосередковано різними світоглядними установками. Ідеальний рівень дає можливість аксіологічному підходу розкрити ідейну сторону буття держави, що відображає її статичний аспект. Такий напрям відкриває перспективу пізнання ідеальної сутності держави, сприяє її апологізації та підвищенню рівня легітимності як загальноцивілізаційного інституту. На цьому рівні можна оцінювати державу як універсальне поле втілення в життя людських потреб та інтересів. Тут держава розглядається як надбання цивілізаційного розвитку, що протистоїть хаосу і варварству та має не тільки формалізоване вираження, але й глибоку ідейну наповненість. Матеріальний рівень оцінки держави за умов застосування аксіологічного підходу відображає її динамічний аспект, сутність якого є потреби особи та релевантні їм значущі характеристики конкретної держави, які є різними та мінливими. Аксіологічний підхід у державознавстві визначено як загальну стратегію дослідження, об'єднану однією ідеєю, сутність якої має прояв у пізнанні держави крізь призму відносин ціннісних орієнтацій (оцінка відповідності конкретно-історичного прояву держави ціннісним орієнтаціям окремого індивіда та суспільства загалом) та абсолютних ціннісних начал держави (як універсальної форми політичної організації людей, зовнішнє вираження та конкретно-історичний прояв якої не мають значення) [5, с. 173–174].

Слід також сказати, що система правових цінностей не є чимось незмінним, вона постійно перебуває у стані розвитку та подолання суперечностей, що супроводжується виникненням нових елементів та зникненням тих, що втрапили свою важливість. Особлива увага до цінності права виникає у періоди соціальних конфліктів, коли одні сус-

пільні відносини, нові за своїм змістом та/або суб'єктами, змінюють інші, які вже не відповідають викликам часу. Про цінність права згадують філософи, юристи, соціологи та психологи, коли відбувається втрата цивілізаційної цінності попередніх парадигм розвитку державності та суспільної свідомості, і актуальною постає потреба у формуванні та зміцненні нового розуміння існування держави, суспільства і людини. Тому, незважаючи на зовнішню втрату актуальності, проблеми визначення правових цінностей протягом певних проміжків часу, можна констатувати циклічність набрання ними важливості в найбільш проблемні періоди державного та суспільного розвитку.

Крім того, проблема правових цінностей тісно пов'язана з усвідомленням та вербалізацією екзистенціальних проблем особистості. Як справедливо вказує з цього приводу В. Плавич, методологічні доміанти антропології права відображаються в екзистенційному праві. Оскільки на зміну філософській антропології прийшов екзистенціалізм, то методологічними засадами стали не раціональні, інтелектуальні, а ірраціональні, духовні засади. Право, яке не має меж, перебуває в таємничому межовому (позарозумовому) світі духовності, має підсвідомі й несвідомі прояви, володіє трансцендентальними властивостями настрою та почуттів, налаштовує людину на відповідні дії. Причому ці правові дії продуковані не стільки для себе, скільки для інших, скеровані не так у теперішній час, як у майбутній; за межами людського існування вони демонструють людину онтологічно, якою вона є. Така екзистенційна методологія олюднює людину. Розглядаючи право в людині (правовий вимір людини), ми власне розглядаємо один з предметів антропології права – вплив права на людину [6, с. 78].

Отже, якщо в період домінування потреб роду та держави проблеми усвідомлення особистістю своїх зв'язків зі світом, державою, суспільством, іншими людьми через призму правових норм не були витребувані, то постіндустріальне суспільство надає екзистенційним проблемам імпульс для розвитку, а інформаційне суспільство в епоху постмодерну дає змогу не тільки усвідомити, але й задовольнити певну кількість екзистенційних потреб, особливо пов'язаних із урахуванням індивідуальних особливостей індивідуума. Це зокрема проявляється через реалізацію принципу толерантності та врахування потреб

не лише великих соціальних груп, а й людей, у яких вказані потреби мають принципові відмінності від потреб більшості (безумовно, з урахуванням умови, що все це відбувається без порушення прав та інтересів інших членів суспільства). Отже, якщо правові цінності ще століття тому втілювали в собі настанови та найбільш значущі цілі більшості, то правові цінності сучасного демократичного суспільства носять більш диференційований характер та враховують інтенції всього суспільства.

Окремо хотілося б сказати про наявне на рівні суспільної свідомості розуміння як загрози деструктивного впливу цінностей, які для певного суспільства в певних умовах розвитку не носять органічного характеру, оскільки мають своїм джерелом інокультурні або маргінальні групи. На нашу думку, іншим аспектом такої зовнішньої деструктивності виступає адаптивність, оскільки засвоєння суспільством нових цілей, розуміння та ідеалів сприяє підвищенню гнучкості такого суспільства в умовах постійних викликів та небезпек. Отже, забезпечення безпеки держави та суспільства в умовах конфлікту правових цінностей (або, як їх називають деякі дослідники, антицінностей) потребує не штучного стримування поширення певних абстрактних утворень, притаманних розвитку соціальних груп (тим паче, що в умовах поширення інформаційних технологій це завдання в будь-якому випадку не може бути виконаним), а систематичного й системного проведення державної політики, спрямованої на формування високого рівня розвитку патріотичної, інформаційної та правової культури.

**Висновки та пропозиції.** На підставі вказаного вище можна сформулювати таке визначення. Публічне адміністрування як цінність являє собою комплекс суб'єктивних відображень у людській свідомості важливості, значущості та необхідності вказаного інституту для суспільства загалом і кожної фізичної особи зокрема. Таке особливе відображення моделі публічного адміністрування на рівні суспільної свідомості зумовлює відмінності від реального стану досліджуваної системи, оскільки органічно поєднує в собі як об'єктивні його ознаки, так і уявлення про ідеальний стан вказаної системи. Це дає змогу в разі виникнення особливо гострих проблем або під час запланованого реформування враховувати очікування, які має все громадянське суспільство, різні соціальні групи та окремі громадяни від системи публічного адміністрування в сукупності всіх її властивостей.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бандура О.О. Єдність цінностей та істини у праві : монографія. Київ : НАВСУ, 2000. 200 с.
2. Кравцов І.В. Класифікація правових цінностей та її значення для правової теорії і практики. *Наукові записки НаУКМА. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Т. 200. С. 52–55.
3. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.
4. Шопіна І.М. Проблеми взаємовпливу правових і моральних норм в умовах розвитку інформаційних технологій. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 2. С. 56–62.
5. Серебро М.В. Сучасна держава як цінність: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2017. 200 с.
6. Плавич В.П. Екзистенційні виміри буття людини як важливі елементи метаантропології права : матеріали 73-ї звітної наукової конференції професорсько-викладацького складу і наукових працівників економіко-правового факультету ОНУ ім. І.І. Мечникова (м. Одеса, 28–30 листопада 2018 р.) С. 77–80.