

УДК:35

**Іванова М.І.,**

завідувач відділу аспірантури та докторантури  
Державного вищого навчального закладу  
«Ужгородський національний університет»

## **РОЗВИТОК СМИСЛОВИХ СТЕРЖНІВ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРОБЛЕМА ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ**

*Анотація.* В статті досліджено причини повільної модифікації вітчизняної владної та правової системи від авторитарно-орієнтованої парадигми до парадигми рівнозначного розвитку триади рівнів природного права: права людини, громадянські права особи, соціальні права особи. Розглянуто проблему становлення реальних смислових орієнтирів практики публічного управління, правової держави, соціальної держави, народовладдя. Розглянуто бар'єри становлення феномену «публічне управління» в Україні.

*Ключові слова:* природне право, права та свободи, публічне управління.

**Иванова М.И.,**

заведующая отдела аспирантуры и докторантуры  
Государственного высшего учебного заведения  
«Ужгородский национальный университет»

## **РАЗВИТИЕ СМЫСЛОВЫХ СТЕРЖНЕЙ КОНЦЕПЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА**

*Аннотация.* В статье исследованы причины медленной модификации отечественной властной и правовой системы от авторитарно-ориентированной парадигмы к парадигме равнозначного развития триады уровней естественного права: права человека, гражданская права личности, социальные права личности. Рассмотрена проблема становления реальных смысловых ориентиров практики публичного управления, правового государства, социального государства, народовластия. Рассмотрены барьеры становления феномена "публичное управление" в Украине.

*Ключевые слова:* естественное право, права и свободы, публичное управление.

**Ivanova M.I.,**

head of postgraduate and doctoral  
State Higher Educational Institution  
"Uzhhorod National University"

## **THE DEVELOPMENT OF THE CONCEPTUAL RODS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION CONCEPTION AND THE PROBLEM OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS**

*Annotation.* The paper investigates the reasons for the slow updating of national power and the legal system of authoritarian-oriented paradigm to paradigm equivalent of the triad levels of natural law: human rights, civil rights of the individual and social rights of the individual. The problem of the formation of semantic reference real practice of public

*administration, rule of law, social state of the people. Considered barriers development of a "public administration" in Ukraine.*

*Keywords: natural law, rights and freedoms, public administration*

*Постановка проблеми.* Відповідно до зміни цивілізаційної парадигми розвитку суспільства з необхідністю поступово модифікуються та змінюються і парадигми державного управління передових країн. Однією із найбільш актуальних парадигм державного управління за останні два десятиліття стала концепція «доброго врядування». Експерти та науковці західних розвинутих країн доводять, що запровадження практики «доброго врядування» на основі концепції публічного управління підвищує якість діяльності в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній, науковій, технічній, технологічній, освітній та культурній сферах їх держав[1]. В останні роки внаслідок пропаганди досвіду західних розвинутих країн в колах українських політиків, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, науковців юридичної, державно-управлінської, політологічної сфер досить інтенсивно озвучується необхідність зміни вітчизняної концепції державного управління на концепцію публічного управління. Проте аналіз змісту ідеологічних позицій вітчизняних професійних груп (політиків, владних посадовців, науковців) свідчить, що розуміння ними змісту концепції «доброго врядування» поки що суттєво відрізняються. Відрізняється і розуміння ними смислових стержнів змісту системи публічного управління. Така відмінність позицій не дозволяє перейти відповідальним особам державної влади та управління від етапу імітації публічного управління до реалізації правдивого змісту публічного управління.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій,* в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Напрацювання граней теми публічного управління належать до предметно різних напрямків наукових досліджень: юриспруденції, державного управління, політології, соціології. Тому аспекти проблеми, що потребують розгляду в рамках сформульованої теми цієї статті будемо аналізувати з'єднуючи феномени та процеси у такі дві групи: 1- влада, публічна влада, державна влада, права публічної влади; 2- джерела прав публічної влади, права та свободи громадян, обмеження прав та свобод у контексті «привілеїв» влади, владних та економічних акторів тощо.

У контексті першої групи феноменів цікавими для нашої теми роботи: Н.Нижник, І.Грицяка, А.Колодія. В роботі Н.Нижника указано, що «зміст концепції публічної влади безпосередньо залежить від методологічних засад її аналізу і перш за все феномену влади»[2,с.9]. Теоретико-методологічні засади європейського управління як особливого виду публічного управління розглянуто в монографії І.Грицяка[3]. Процес деліберації як складова демократичного врядування розглянуто в роботі А.Колодій[4]. Обґрунтування прав людини як теоретико-методологічної

основи державного управління розглянуто в роботах Л.Новак-Каляєвої (див.напр.[5]).

Серед розробок другої групи для нашої теми насамперед цікавими є монографія М.Гуренка «Теоретико-правові проблеми гарантії прав і свобод людини і громадянина»[6], роботи В. Нерсисянца (див. напр.[7]). Проблема осмислення прав людини актуальна в англomовній політологічній та правовій літературі і детально опрацьована в контексті проблем розвитку правової системи та політичного устрою демократичних західних країн(див. напр.[8-10]). Ми опираємося на ідейні фрейми вище вказаних робіт, адаптуємо та креативно застосовуємо напрацьовані у них концепти до висвітлення сформульованої теми, проектуємо їх зміст на проблематику соціальних змін та проблему підвищення ефективності державного та соціального управління в Україні.

Виділення невіршених частин загальної проблеми. У розумінні змісту явища «публічне управління» вітчизняними політичними діячами та відповідальними публічними особами вихолощуються суттєві системотворчі компоненти. Це не тільки суспільно-цивілізаційна та ідеологічно-філософська проблема суспільного розвитку. Це також джерело правових проблем та колізій між стандартами публічного управління ЄС та стандартами державного управління в Україні. Колізій між європейським міжнародним правом, «внутрішньо-українським» правом та практикою правозастосування «органами» судової гілки державної влади. Що є управлінською проблемою. Актуальним науковим завданням є логічне узгодження концептів державного управління, публічного управління, природних прав особи, людини та громадянина як цілісної смислової системи, здатної забезпечити організаційні основи твердження «джерелом влади в державі є народ». Сьогодні, ще недостатньо розробленими є питання ролі та значення «прав і свобод» сумісно із питаннями змісту публічного управління у тому функціональному політико-правовому та юридичних просторах, що окреслюються осями «людина-особа», «людина-громадянин», «громадянин-особа» правової та соціо-психологічної тріад «людина-особа-громадянин».

В цьому зв'язку доцільною є розробка питань пов'язаних із модифікацією місця, ролі та значення прав і свобод у тому функціональному політико-правовому та юридичному просторах, що окреслюються компонентами тріади людина-особа-громадянин сумісно із питаннями змісту та ефективності публічного управління.

*Метою роботи* є дослідження причин повільної модифікації змісту вітчизняної владної, державно-управлінської, судової та правової систем до цінностей концепції природного права, до реальних смислових орієнтирів публічного управління, правової держави, соціальної держави, народовладдя.

*Основна частина.* Невідповідність змісту та тенденції соціальних змін, неузгодженість між собою вітчизняної практики державного управління, парадигми публічного управління, змісту концептів природних прав особи, людини та громадянина не сприяє реальному впровадженню технології публічного управління в державотворчу практику, у практику здійснення державної політики ні у правовій, ні у адміністративній сферах. Неузгодженість та невідповідність проявляється насамперед у тому, що феномен «публічне управління» представниками влади трактується як поступове впровадження в практику державного управління та місцевого самоврядування «окремо взятих» принципів прозорості, транспарентності, законності як віртуально актуальних граней публічної процедури здійснення влади. Цілком у дусі ідеї «горбачовської гласності». За такого підходу за рамками суспільної практики залишається проблема прав суб'єктів оцінювання змісту явних та прихованих цілей та завдань державної (публічної) влади. Тобто, приховується природно-правова основа перманентного оцінювання якості влади та державного управління. За рамками суспільної практики залишається і проблема явних та прихованих інструментів можливого авторитарного владного впливу та владного примусу на широкий український «публікум». Впливу, що посадові особи влади здатні декорувати сучасними інформаційними технологіями як лаштунками концепції публічного управління.

«Система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу. Основною її ознакою є недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі, а відтак врахувати інтереси абсолютної більшості людей і гарантувати їм гідний рівень життя» [2, с.53]. Такий висновок учасників парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» зроблений в 2005 році, на жаль, не загубив свою правомірність і в 2013 році. Події листопада-грудня 2013 р та січня-лютого 2014 року яскраво розкрили глибину проблем становлення демократичної влади та сучасної системи публічного управління в Україні. Але за яскравим тлом масових протестів на базі усвідомлення людей громадянами із визначеними конкретно конституційними правами існує сукупність спонукаючих та стримуючих громадянську потенцію факторів.

Для розкриття змісту та суті складності вищенаведених проблем стосовно забезпечення прав громадян, громад та суспільства в цілому, ми виходимо із твердження, що між правами, повноваженнями та можливостями територіальних громад, місцевого самоврядування, суспільства та правами та можливостями реалізації свобод громадянами (членами цих громад та членами суспільства) існує кілька можливих контурів організаційно-правової, організаційно-психологічної та

соціально-управлінської взаємодії: ментальний, прецедентний, юридичний, організаційний, ресурсно-майновий, ресурсно-економічний, фінансовий, владно-управлінський. Одночасно вважаємо, що права і свободи громадян – членів громад (суспільства) рефлексивно відображаються в станах екзистенції, функціонування, процесах цілепокладання, процесах реалізації цілей акторів-функціонерів публічної влади. Артикулюємо, що публічна влада асоціюється із певним порядком: суспільним та економічним. Між цими порядками необхідною є самоорганізація механізмів координації діяльності громадян та громад, зокрема, координації юридичної.

Для розуміння граней простору самоорганізації потрібно відповідне розуміння простору публічної влади. В цій статті ми виходимо із управлінськи широкого та юридично дифузного розуміння публічної влади, як влади, що лежить поза межами приватної влади і прямо не регламентується приватним правом. Наше практичне розуміння смислового розуміння публічності ролей влади окреслено принципом Кодексу етики державної служби США: «Державний службовець повинен: не давати ніяких обіцянок, що стосуються посадових обов'язків, оскільки він не може виступати як приватна особа, коли справа стосується державної посади ... ніколи не використовувати конфіденційно отриману під час виконання посадових обов'язків інформацію для особистої вигоди...дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна посада є вираженням суспільної довіри» [11, с. 294–295].

«Водорозділом» нашого правового розуміння практичної різниці між приватним управлінням та публічним управлінням є теза: хабарництво повинно бути питанням приватного права, а корупція повинна бути питанням публічного права і каратися в 10 раз жорсткіше як хабарництво. Зауважимо, що «питанням питань» для транзитної держави є вкладеність «норм права», тобто складність відношення вкладеності приватного права в публічне. Приклад: спроба запровадження нікчемного «де градаційного» закону «Віталія Журавського» [12] «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію людини». Принципова помилка «наших» законодавців, що «провели» цей закон у ВРУ у першому читанні, у тому, що вони не хотіли і тепер не хочуть розуміти суті концепції природного права у просторі публічного управління: кожна особа, що здійснює публічну владу «не рівна» із іншими особами, які таку владу не здійснюють. Нагадаємо, що ці ж суспільство деградує спроби повторилися в «диктаторських законах 16 січня» 2014 року.

Ми наголошуємо, що у просторі публічного управління «Рівність» – особливий вид порядку. «Свобода» та «Рівність» - особливий тип соціального впорядкування «уголос» проголошений Великою

Французькою Революцією як ідеологічне кредо управління в «Республіці». Але, факт історичний, що політико-правова концепція «Свобода та Рівність» не була здатна у ту цивілізаційну епоху, в той період соціальних змін забезпечити достатній рівень соціальної координації. Ідеологи революції вимушені були розширити до ідеологічно-правової концепції «Свобода, Рівність, Братерство». А, згодом така складова концепції соціального впорядкування як «Братерство» привела до «якобінського» терору. І в контексті українського цивілізаційного розвитку слід зауважити, що в умовах тоталітарного порядку СРСР (1924-1954) ідеологія уявного класового «Братерства» привела аж до поправлення основного природного права – права на життя етнічних українців організованим антинародною владою Голодомором та іншими формами нищення та репресій. Тому власне з ідеологічними концепціями суспільству необхідно бути дуже обережним в плані їх абсолютизації або нівелювання, підміни змісту.

Вважаємо, що розв'язання проблеми правого забезпечення прогресивних соціальних змін та державного розвитку України поствторитарної, але ще все олігархічної держави може ефективно розвиватися тільки на базі такої концепції соціальної раціональності та соціального порядку, що містить в якості іманентного агрегату взаємодію організаційних субстанцій «ієрархія-свобода-рівність». Концепції, що базується на комплексному розумінні смислу та змісту концепції природного права носіями влади. Надзвичайно складним питанням при реалізації феномену «справедливої» влади через субстанції «ієрархія-свобода-рівність» є філософське, ідеологічне та правове забезпечення рівноваги між усіма компонентами тріади «ієрархія-свобода-рівність» попарно, та в рамках усього тріадного комплексу в цілому на основі реального верховенства «Права» та «Закону».

Для розкриття змісту складності тріади «Ієрархія-Свобода-Рівність» проаналізуємо аспекти змісту концепцій та ідей видатних дослідників соціального та державного порядку, управління, права та юриспундеції в заданому нами вище контексті «публічності змісту влади». Н.Луман в [13] указав, що «свобода і порядок були проблемними термінами (або "змінними величинами") останнього переконливого поняття раціональності, яке створила Європа: як можна більше свободи при такому ступені порядку, яка необхідна, - так можна висловити кредо лібералізму у формі, висхідній до Лейбніца». Гострота згаданого «правового» питання зростає до кризової (катастрофічної, якщо на мові теорії катастроф) саме в періоди зміни технологічної бази економічного відтворення, економіко-майнових перетурбацій, військових загарбань, тощо. Повчальним прикладом правового («законотворчого») відгуку на військову «катастрофу» Англії в 1214 році (вину, за яку барони «поклали» на короля) став складений англійськими баронами документ, де

перераховувалися права і привілеї для них та їх нащадків. Новаторською особливістю «юридичного конституювання» прав англійських баронів стала така форма документа, за якої ці права й привілеї король мав гарантувати на віки вічні. Тобто - скасувати їх не міг ні сам монарх, ні Папа Римський. Саме з цього моменту змінилась цивілізаційна система відліку цінності Влади та вартість Свобод: з цього моменту англійський король правив уже не за «милістю Божою» і не за благословенням Папи Римського. Король повинен починати рахуватися із волею громадян. З цього моменту королю довелося керуватися принципом збалансування інтересів монархії та знаті, а пізніше – й простого народу. Підписана 15 червня 1215 року королем Англії Велика хартія вольностей (Magna Carta) [14] змінила філософсько-правову основу привласнення та функціонування влади спочатку в Англії, потім в усій континентальній Європі. А згодом перекинулася і на «північноамериканські землі». У частково модифікованому вигляді Велика хартія вольностей лягла в основу нинішнього британського законодавства. Змінена та доповнена «Біллем про права» 1791 року, вона формує сьогодні і основу законодавства Сполучених Штатів Америки. В конституції усіх штатів міститься чимало посилайнь саме на Велику хартію вольностей. [9]. Документ створив передумови для забезпечення громадських прав та свобод – спочатку на Британських островах, а згодом і в континентальній Європі. Цей та інші документи визначали права, які можна було відстоювати за певних обставин (наприклад, загроза свободі віросповідання), але вони ще не містили концепцію особистої свободи як особливої природної цінності. Свобода у цих документах ще розглядалася, як похідна від пільг, як ті права, що надають окремим особам чи групам людей їх «родове» звання чи «завойований» статус. Поступово поняття свободи відокремлювалося від статусу і почало розглядатися не як пільга, а як право всіх людей. У цьому процесі велику роль відіграли іспанські теологи Франціско де Віторія (1486-1546) та Бартоломе де Лас Касас (1474-1566). Вони заклали доктринальний фундамент визнання свободи і гідності всіх людей, у процесі осмислення проблеми захисту особистих прав населення територій колонізованих іспанською короною у період «кризи колонізації». Іспанські юристи Франціско Суареса (1548-1617) та Габрієла Васкеса (1549-1604) на «моральній основі» згаданих теологів «запустили» процес еволюції прав людини шляхом утвердження ідеї *jus naturalism* (природне право) [8]. Таким чином за рахунок значної кількості прецедентів та великих суспільних зусиль вдалося змінити зміст розуміння влади та розуміння прав позбавленого участі у владі громадянина. Але значною була і є (відповідно до актуальних сьогодні конкретних обставин) роль науковців в цьому процесі.

Цей процес наукового осмислення доцільно розділити на кілька етапів. Фундаторами нового теоретико-правового осмислення проблем

природного права як джерела законодавства, (а в аспекті проблем сучасності і одного із джерел влади) стали Томас Гоббс (1588-1679) та Гуго Гроцій (1583-1645). Томас Гоббс визначив поняття природного права саме як суб'єктивного права особи (*jus*), яке протиставляється природному закону (*lex*), та започаткував позатеологічний підхід до їх інтерпретації. Погляди Т.Гобса на Свободу «сучасно» суперечливі в контексті актуальній «свободи» дій вітчизняних олігархів. «Під свободою я розумію, згідно з власним значенням слова, відсутність зовнішніх перешкод, котрі часто можуть позбавити людину можливості робити те, що вона хоче, але не можуть перешкодити користуватися даною їй силою на свій розсуд, як диктує їй розум» Обмеженням сили Гоббс розглядає: «Природний закон – заповіт або загальне правило, що розкривається розуму, що забороняє людині робити те, що небезпечно для її життя». Він вважає, що завдяки розуму, тобто шляхом уявлення небезпеки війни «свободи кожного із свободами всіх інших» виникає договір. У Гобса - природний закон самозбереження є нормою договору. «Держава – це єдина особа, воля якої внаслідок договору багатьох людей вважається волею всіх». Т.Гоббс вважав, що є два джерела походження держави: природне та установче. Сьогодні, в еру технологічного маніпулювання владою свідомістю підданих актуально звучить теза Т.Гобса «Верховна влада є джерелом не тільки норм юридичних, а й моральних, вона визначає не лише поведінку людини, але деякою мірою і її почуття» [15].

У праці Джона Локка (1632-1704) «Про державу» уже сформульовані креативні ідеї взаємодії концепцій права, свободи, держави та суспільного договору. «Правила закону природи не зникають за суспільного устрою, а лише у багатьох випадках стають виразнішими і супроводжуються певними покараннями, що призначаються, згідно з людськими законами, для того, щоб примусити їх виконувати. Таким чином, закон природи виступає як вічне правило для всіх людей, і для законодавців – так само, як і для всіх інших».

Держава у концепції Дж. Локка є природного, а не божественного походження, так само як і влада короля. Людство народжене вільним і наділено від природи свободою, а влада короля «була дана йому волею мас». Державу створюють люди для того, щоб запобігти війні між ними. Це – «головна причина того, що люди утворюють суспільство (державу), відмовляючись від «природного стану». Держава виникає там, де вільні люди відмовляються від природного права на самозахист, від права особистого покарання насильників і надають це право суспільству в цілому. Людина, у концепції Дж.Локка, має три невід'ємних права: право на життя, право на свободу і право на власність, набуту особистою працею [16]. Локк (на відміну від Маркса та Шумпетера) приймає, що приватна власність результат безпосередньої трудової діяльності людини. Локк неявно задає і зміст власного розуміння «публічної природи держави»



стверджуючи: мета держави – збереження свободи і власності, завдання – видавати закони, карати порушників права, захищати громадян від зовнішніх посягань.

Важливим етапом у розвитку ідеї прав людини у контексті складових простору публічного управління є ідеологічні розробки Жана-Жака Руссо (1712-1778), який «перевернув установчу піраміду влади» - у нього влада (суверен) отримує «право на свою владу» від «суспільного договору» зі своїми підданими[9]. Таким чином, можна вважати, що уже розробки Локка та Руссо 17-18 ст. неявно сформулювали шлях до витоків парадигми публічної влади та публічного управління. Ідеологічною основою концепції публічного управління є саме теорії суспільного договору, згідно з якими особа передає державі частину своєї необмеженої свободи, якою вона володіє в природному стані, в обмін на гарантію своїх основних прав є фокусом осмислення коеволюції прав людини та природи і змісту публічного управління.

Логіка осмислення прав людини була накреслена Т.Гоббсом, морально-етичної легітимації надав їй Д. Локк, концепція індивідуальних прав Ж.-Ж.Руссо була доповнена правом політичної участі. Але наповнення парадигми прав та свобод людини методологічними, технічними та технологічними інструментами, зокрема інструментами юридичної природи завдання виявилось не легким. Важливий перший крок на цьому шляху було зроблено Ш.Л.Монтеск'є розробкою схеми правової концепції розподілу влади[10].

Навіть основі широкого використання ідей та концептів вищерозглянутого історичного контексту та історичного досвіду поступової модифікації змісту феномену «Влада» та феномену «Права людини та громадянина» інтерпретація прав людини в фокусі ефективності публічного управління утруднена. Вона утрудняється відсутністю їх концептуалізації на рівні логічно та класифікаційно замкнутого теоретичного формулювання. Це не випадковий стан речей а об'єктивна складність, адже, як зазначає К. Лефор, «права людини виходять за межі будь-якого партикулярного визначення, яке їм дають; і це означає, що формулювання містять вимогу їх переформулювання або того, що здобуті права необхідним чином спонукають до підтримки нових прав». Воно утрудняється і тим, що у 20 столітті відбулося «класифікаційне розшарування» розуміння прав людини на права першого, другого та третього покоління. Відбулася і диверсифікація змісту прав людини відповідно до сфери застосування права. Чому є смисл тоді знову повертатися до «боєм» вистражданих істин 17-18 ст., які сьогодні є нібито очевидними істинами. Одна з причин: історично-цивілізаційний розвиток є мотиваційно-циклічним. На жаль, ці істини та імперативи стали «навмисно не виконуваними» принципами діяльності механізму влади в багатьох державах сучасного постсоціалістичного транзиту. Зокрема в

Україні. Основні ключі зв'язку парадигми публічного управління та парадигми прав та свобод людини, розроблені протягом 17-18 ст. в роботах вищезгаданих філософів, правників і нині є важливою вихідною, «первинною» компонентою розуміння сучасного стану зв'язків між питаннями права, влади та управління.

Вважаємо, що на сучасному цивілізаційному рівні розвитку слід повернутися до переосмислення та використання вищезгаданих смислових розробок наповнення простору публічного управління. І поряд з цим, і на цій же основі слід динамічно проектувати проблему природних прав людини та їх забезпечення на основі парадигми публічного управління на такі три формати екзистенції та розвитку людини: людина, особа (особистість), громадянин. На сучасному цивілізаційному етапі ідентифікуючи особистість ми повинні розпізнавати: а) людину як суб'єкта суспільних відносин і свідомої діяльності; б) стійку систему соціально значущих рис, що характеризують індивіда як члена суспільства або спільності; в) носія: системи філософських (та (або) теологічних) цінностей, громадянської організаційної культури, внутрішньої культури, моралі та етики. Особистість в цілому визначається зазначеною системою суспільних відносин, культурою і обумовлена також біологічними особливостями людини.

При формулюванні завдань організації системи публічного управління та системи його правової регламентації в сучасній Україні треба виходити з того, що поняття «право» має таку природу, яка укладена у людській особистості насамперед, у вільній волі особи. Особи, як психологічної, правотворчої, «право сприймаючої», «політичної» субстанції. Вільна воля людини є фундаментальною підставою людських прав, порушення яких означає порушення справедливості від природи. При цьому необхідно зважати на складну взаємодію вільних волей громадян, етносів та волі нації. Особливо в умовах інтенсивних інформаційно-пропагандистських втручань в українські внутрішні справи російсько-азійського глобалізаційного центру. У цих умовах важливо дати людям свободу бути гідними громадянами своєї держави.

З позиції юридичної людина може вважатися громадянином, якщо вона належить на правовій основі до певної держави, коли вона має певну правоздатність, наділена правами, свободами і обтяжена обов'язками. Зокрема, обтяжена громадянськими обов'язками. З позиції права природного людина стає громадянином фактично, якщо виявляє здатність до громадянського вибору, виявлення та здійснення громадянської волі. Особа стає громадянином, якщо усвідомлює свою гідність, зокрема гідність громадянську. Сучасна цивілізаційна фаза, яка характеризується комплексним технологічним параметром - «інформаційне суспільство», виокремлює та вивищує роль людини як особи.

Поняття «рівність всіх людей» означає насамперед їхню однакову особову гідність. У цьому сенсі люди є рівними тому, що вони особи, без огляду на їхню расу, стать, вік, культуру та переконання. Саме тому ми говоримо про рівні права людей – права, які є природними та невідчужуваними (наприклад, право на життя), а також права, гарантовані чинним законодавством. Саме гідність як моральний імператив сьогодні стає в розвинутих державах механізмом координації змісту публічного управління.

Сьогодні поняття «рівності усіх перед законом» є не тільки похідним від природного права, воно є похідним від однакової гідності усіх людей і має зміст тоді, коли чинне законодавство визнає об'єктивну гідність людської особи та на неї спирається. Така рівність прав та рівність перед законом не має нічого спільного з «рівністю» французької революції чи соціалістичною «зрівнялівкою», яка означає рівність майнову та рівність соціального статусу. «Рівність-зрівнялівка» є негативною рівністю, тобто вона однаково всіх (крім правлячої верхівки) позбавляє можливості соціальних ліфтів. Це негативна координація суспільним порядком. Така «рівність в убогості і покорі» фактично взята ідеологами влади із релігійної сфери, а саме – з монастирського життя, з одною тільки відмінністю: там вона є добровільною. Коли ж людей до неї змушують, то це принижує їхню гідність[18].

Ця позиція доповнюється тезою Е.Тугендгата, який стверджує, що критерієм легітимації позитивного права є не процедура його встановлення, а внутрішня відповідність моральним вимогам, під якими вчений розуміє гідні захисту інтереси та потреби людей. Під останніми Тугендгат розуміє свободу, а також такі права, які, на його думку, не належать до свободи, як право на життя, особисту недоторканість та володіння ресурсами, що надають можливість для саморозвитку особистості[19].

Саме в цьому контексті може розкритися нова перспектива розв'язання довговічної української проблеми «взаємопоїдання» українців та «екс-українців» (деп. В.Колесніченко, деп. О.Бондаренко і т.д.), які «законно», але неприродно нав'язують нам перехід в азійсько-російський комплекс провінцій, що претендує на імперію, нівелюючи право нації на розвиток, право громад на конкурентоспроможність.

Одним із важливих природних прав людини, які є одночасно правами особи та правами громадянина, - є право на об'єднання. Зокрема, право на об'єднання для захисту свої трудових прав у профспілки. З іншого боку, одним із важливих видів публічного управління, які є актуальними в транзитному суспільстві, - є діяльність цивілізованих профспілок, що захищають гідність найманих працівників перед силою економічної влади. До того ж, у транзитному суспільстві часто підкріпленою силою влади політичної та силової. Профспілки спочатку

створювалися для боротьби за утвердження суспільного імперативу: наймач повинен купувати тільки працю працівника, а не честь, гідність, здоров'я і навіть життя. Цю вимогу природного права століття тому відстоювали на барикадах, у перестрілках з поліцією та запеклих вуличних сутичках. Західний капіталіст, «наймач» цей імператив більш-менш сприйняв. Але на жаль, статистика смертності населення промислових регіонів і виробничого травматизму свідчить, що вітчизняний наймач не вважає нижче своєї гідності включати у собівартість продукції здоров'я своїх працівників та екологію територій дислокації виробничих потужностей[20]. Відсутність важливого мінімального об'єму профспілок в Україні стає перешкодою на шляху становлення складових та агрегатів публічного управління на «підложці» системи державного управління.

Концепція політичної публічності влади як компонента публічної влади руйнується «зсередини» такою «демонічною та демагогічною» практикою сучасності, яка установлювалася разом із розширенням впливу СДПУ(о), а потім запозичена була Партією Регіонів. Практикою, за якої працівники підприємств і організацій усіх форм власності почали ставати безплатною масовкою мітингів «вдячності» правлячої партії. З морально-правового боку - це яскрава ілюстрація негідного ставлення до гідності особи. «Начальство», що формує колони автобусів для виїзду на місце вираження «громадянської позиції» начальства, не менш чітко демонструє свою нездатність поважати чужі погляди та переконання. Нездатність поважати особисту та політичну гідність громадян країни. Трагедія представників нашої квазіеліти (які претендують на провідні ролі в публічній владі і грають практично ролі керівників різних рангів), ще все в тому, що вони не до кінця здатні зрозуміти неприродність та негідність власних дій та власного мислення. Трагедія суспільства в тому, що негідні керівники порушуючи право на гідність своїх підлеглих, і таким чином поступово всю країну перетворюють на країну негідних особистостей, негідних громадян, негідних людей. Криза вітчизняної постсоціалістичної юридичної науки в тому, що вона ще не запропонувала ефективних механізмів збереження гідності людини-особи-громадянина. Недоробка вітчизняної науки державного управління в тому, що концепція публічного управління не обґрунтована як функціональна ефективна управлінська парадигма.

«Дивно», але ключові тези концепцій Гобса-Локка-Руссо про суспільний договір як джерело державної та публічної влади, розроблені в період переходу від пізньо-феодальної держави до ранньо-буржуазної є актуальним для транзитної постсоціалістичної української держави. Ще більш актуальним для нашої країни є неспотворене застосування концепції розподілених влад Монтеск'є-Медисона-Джеферсона. «Парадокси із суддями» (справа Зварича, «справа Павличенків», «Васильківських терористів» та інші), парадоксальні трансформації судової системи,

абсолютне зниження довіри суспільства до українських судів свідчать про розворот владного комплексу у протилежний бік від парадигми публічного управління. Чи зможе революція суспільної свідомості, що почалася на зламі 2013-2014 рр у зупинити цей розворот? Чи зможе новий Уряд, новий Президент, нова публічна влада в цілому зміни базу своєї політичної підтримки не декларативно, а дійсно за рахунок формування лав симпатиків із осіб з громадянською гідністю та відповідальністю. Чи зможе влада розширення бази публічної підтримки використати результативно для країни?

Висновки. Концепція публічного управління та публічної влади перетвориться в постсоціалістичній, посттоталітарній та пост-авторитарній Україні із декоративної субстанції на діючу та результативну лише тоді, коли базовими смисловими стержнями її змістовного простору і владою і громадою (суспільством) буде обрано осі «свобода–гідність», «право - обов'язок», «ієрархія–порядок», «ієрархія–справедливість» у всіх гранях багато-зв'язного функціонального простору цивілізаційної тріади людина-особа-громадянин. Цей вибір треба зробити, сприйняти та запровадити в повсякчасну практику і суспільству як організованому загалу виконавців «волі природного права», і владній ієрархії посадовців, як реалізаторам цілей державного управління країною на основі «волі та сили закону», і «галузевим професіоналам»: права, управління, освіти, медицини, науки, бізнесу як носіям сили професійної та громадянської гідності. Практична діяльність на базі концепції публічного управління стане лише тоді управлінськи ефективною, коли цінність дотримання прав та свобод громадянина стане такою ж універсальною цінністю як дієвість системи влади та державного управління.

***Використані джерела інформації:***

1. Graham J. Governance Principles For Protected Areas / J. Graham, B. Amos, T. Plumtre // Policy Brief. – № 15. – Ontario (Canada): Institute on Governance, 2003. – Р. 6.
2. Нижник Н. Поняття публічної адміністрації / Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижа // Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. : А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. – 400 с., С. 9.
3. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія / І. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с. 31
4. Антоніна Колодій. “Процес деліберативної як складова демократичного врядування” // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, 4 квітня 2008 р. – Львів, 2008. – С. 106-110.
5. Новак-Каляєва Л.М.Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління /Л.М.Новак-Каляєва// Вісн.НАДУ. – 2013, - №1. – С. 29-41.
6. Гуренко М.М. Теоретико-правові проблеми гарантій прав і свобод людини і громадянина / Гуренко М.М. – К. : НАВСУ, 2001. – 218 с.
7. В.С.Нересянц. Философия права: либертарно-юридическая концепция//Вопросы философии, М.- , 2002, N 3, с. 3-15.

8. Jack Mahoney The challenge of human rights: their origin, development and significance. Blackwell Publishing House, 2007. P.-4
9. Micheline R. Ishay "The history of human rights from ancient times to the globalization era". University of California Press, 2004. P.-64., 480 p.
10. Brian Tierney The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law 1150-1625 (Emory University Studies in Law and Religion) 391p.
11. Кодекс этики государственной службы // Соединенные Штаты Америки : Конституция и законодательные акты / пер. с англ. под ред. О. А. Жидкова. – М. : Прогресс-универс, 1993. – С. 294–295.
12. Постанова від 02.10.2012 № 5296-VI. «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію людини» – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/5273-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/5273-17)
13. Luhmann N. Soziologie des politischen Systems / N. Luhmann. – Westdeutsher Verlag, Opladen, 1991. – P. 154–177.
14. Magna Carta. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.britannia.com/history/docs/magna2.htm](http://www.britannia.com/history/docs/magna2.htm).
15. Дж. Локк «Два трактати про врядування». К.: Основи, 2001. с.-201. Т. Гоббс «Левиафан» // Т.Гоббс Сочинения в 2 томах. Т.2. М.: Мысль, 1991. С.-94
16. Cl. Lefort "The politics of Human Rights". London: Thompson ed., 1986. p.-258. Євген Ланюк Діахронія осмислення прав людини– [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [zgroup.com.ua/article.php?articleid=3922](http://zgroup.com.ua/article.php?articleid=3922).
17. Тугендгат «Спір про права людини» // «Філософія прав людини». С.- 53 О. Гьоффе «Трансцендентальний обмін – фігура легітимації прав людини?» // «Філософія прав людини». С.-35.
18. Є.Шибалов Шанс на протест. Свердловські "партизани" «Дзеркало тижня. Україна» №2, 18 січня 2013.

#### **References:**

1. Graham J. Governance Principles For Protected Areas / J. Graham, B. Amos, T. Plumptre // Policy Brief. – № 15. – Ontario (Canada): Institute on Governance, 2003. – P. 6.
2. Nyzhnyk N. Poniattia publichnoi administratsii / N. Nyzhnyk, N. Honcharuk, M. Lakhycha // Publichna administratsiia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok / za zah. red. : A. V. Tolstoukhova, N. R. Nyzhnyk, N. T. Honcharuk. – Dnipropetrovs'k : Monolit, 2010. – 400 s., S .9.
3. Hrytsiak I. A. Upravlinnia v Yevropejs'komu Soiuzi: teoretychni zasady : monohrafiia / I. Hrytsiak. – К. : Vyd-vo NADU, 2005. – 236 s. 31
4. Antonina Kolodij. "Protses deliberatsii iak skladova demokratychnoho vriaduvannia" // Demokratychni standarty vriaduvannia j publichnoho administruvannia. Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii. LRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy, 4 kvitnia 2008 r. – L'viv, 2008. – S. 106-110.
5. Novak-Kaliaieva L.M.Suchasni tendentsii do konverhentsii v kontseptsiiakh derzhavnoho upravlinnia /L.M.Novak-Kaliaieva// Visn.NADU. – 2013, - №1. – S. 29-41.
6. Hurenko M.M. Teoretyko-pravovi problemy harantij prav i svobod liudyny i hromadianyna / Hurenko M.M. – К. : NAVSU, 2001. – 218 s.
7. B.C.Neresiants. Fylosofyia prava: lybertarno-iurydycheskaia kontseptsiiia//Voprosy fylosofyy, М.- , 2002, N 3, s. 3-15.
8. Jack Mahoney The challenge of human rights: their origin, development and significance. Blackwell Publishing House, 2007. P.-4

9. Micheline R. Ishay "The history of human rights from ancient times to the globalization era". University of California Press, 2004. P.-64., 480 p.
10. Brian Tierney The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law 1150-1625 (Emory University Studies in Law and Religion) 391p.
11. Kodeks etyki gosudarstvennoj sluzhby // Soedynennye Shtaty Ameryky : Konstytutsyia y zakonodatel'nye akty / per. s anhl. pod red. O. A. Zhydkova. – M. : Prohress-unyvers, 1993. – S. 294–295.
12. Postanova vid 02.10.2012 № 5296-VI. «Pro pryjniattia za osnovu proektu Zakonu Ukrainy pro vnesennia zmin do Kryminal'noho ta Kryminal'noho protsesual'noho kodeksiv Ukrainy schodo posylennia vidpovidal'nosti za posiahannia na chest', hidnist' ta dilovu reputatsiiu liudyny» – [Elektronnyj resurs]. - Rezhym dostupu: zakon.rada.gov.ua/go/5273-17
13. Luhmann N. Soziologie des politischen Systems / N. Luhmann. – Westdeutsher Verlag, Opladen, 1991. – R. 154–177.
14. Magna Carta. – [Elektronnyj resurs]. - Rezhym dostupu: www.britannia.com/history/docs/magna2.htm.
15. Dzh. Lokk «Dva traktaty pro vriaduvannia». K.: Osnovy, 2001. s.-201.  
T. Hobbs «Levyafan» // T.Hobbs Sochynenyia v 2 tomakh. T.2. M.: Mysl', 1991. S.-94
16. Cl. Lefort "The politics of Human Rights". London: Thompson ed., 1986. p.-258.  
Yevhen Laniuk Diakhroniia osmyslennia prav liudyny– [Elektronnyj resurs]. - Rezhym dostupu: zgroup.com.ua/article.php?articleid=3922.
17. Tuhendhat «Spir pro prava liudyny» // «Filosofiiia prav liudyny». S.- 53  
O. H'offe «Transtsendental'nyj obmin – fihura lehitymatsii prav liudyu?» // «Filosofiiia prav liudyny». S.-35.
18. Ye.Shybalov Shans na protest. Sverdlovs'ki "partyzany" «Dzerkalo tyzhnia. Ukraina» №2, 18 sichnia 2013.

*Рецензент: Черленяк І.І., д.держ.упр., професор*

УДК 316.62

**Книш П.В.,**

здобувач кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування ІФНТУНГ

## **ТЕХНОЛОГІЯ КОМАНДОТВОРЕННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*Анотація. Стаття присвячена особливостям, принципам і прийомам формування управлінських команд в системі державної служби. Визначаються детермінуючі чинники створення та проектування діяльності управлінських команд державних службовців.*

*Ключові слова: технологія, управлінська команда, командна робота, керівник, система державної служби.*

**Кныш П.В.,**

соискатель кафедры государственного управления  
и местного самоуправления ИФНТУНГ