

УДК 342.61

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.19>

## ОНТОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

**Жукова Є.О.,**

кандидат юридичних наук,

докторант Міжрегіональної Академії

управління персоналом

<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>

### **Жукова Є.О. Онтологічні засади публічного адміністрування.**

Стаття присвячена визначенню онтологічних засад публічного адміністрування.

З'ясовано, що виникнення у правовій науці та державній практиці інституту публічного адміністрування як особливого способу та структури здійснення деяких функцій держави потребує з'ясування особливостей буття та існування цього інституту, що дасть змогу зрозуміти його властивості.

Аргументовано, що правова природа публічного адміністрування в демократичній правовій державі полягає у здійсненні спеціально уповноваженими представниками держави та/або органами у встановленому порядку представниками територіальних громад діяльності, спрямованої на реалізацію інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, у межах їх компетенції, встановленої законом або підзаконними правовими актами. У цьому полягає натурально-онтологічний аспект публічного адміністрування.

Визначено, що структура публічного адміністрування може бути розглянута у двох ракурсах: по-перше, як структура самої публічної адміністрації, з притаманним останній ієрархічним характером, інституалізацією виконуваних функцій та акцентуванням уваги на компетенції посадових осіб органів публічної влади. По-друге, це структура процесу публічного адміністрування, який включає постановку мети, окреслення завдань, вибір суб'єктів, наділення їх відповідними функціями та повноваженнями, планування і контроль за їх діяльністю, вибір критеріїв оцінки їх діяльності та проведення самого процесу оцінювання відповідно до обраних критеріїв. Сукупність цих ракурсів утворює структурний аспект онтології публічного адміністрування.

Акцентовано увагу на тому, що динамічний аспект онтології публічного адміністрування уявляє собою ціннісну та предметну спрямованість діяльності публічної адміністрації у межах існуючої в певній державі публічної політики відповідно до конкретної сфери суспільних відносин.

Зроблено висновок, що онтологія як формаль-

на специфікація певної предметної сфери у процесі публічного адміністрування в демократичній правовій державі виконує функції зв'язку концептуально-стратегічного рівня публічної політики, що характеризується високим ступенем абстрагування, з практично-діяльним рівнем, на якому реалізуються потреби учасників публічних правовідносин та нагальні завдання вказаної політики.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, публічне адміністрування, правові засади, структура, онтологія, публічне управління.

### **Zhukova Y.O. Ontological principles of public administration.**

The article is devoted to the definition of the ontological foundations of public administration.

The article establishes that the emergence of the institution of public administration in legal science and state practice as a special method and structure for the implementation of certain functions of the state requires clarification of the features of the existence and existence of this institution, which will make it possible to understand its properties.

The author has argued that the legal nature of public administration in a democratic rule-of-law state consists in the implementation by specially authorized representatives of the state and / or representatives of territorial communities elected in accordance with the established procedure, aimed at the realization of the interests and needs of individuals and legal entities within their competence established by law or by-laws. legal acts This is the natural-ontological aspect of public administration.

The structure of public administration is considered from two perspectives: firstly, as the structure of the public administration itself, with the latter's inherent hierarchical nature, institutionalization of the functions performed and focusing on the competence of officials of public authorities. Secondly, this is the structure of the public administration process, including setting goals, identifying tasks, choosing subjects, endowing them with appropriate functions and powers, planning and monitoring their activities, choosing criteria for evaluating their activities

and conducting the assessment process itself in accordance with the selected criteria. of these angles creates the structural aspect of the ontology of public administration.

Attention is focused on the fact that the dynamic aspect of the ontology of public administration is the value and objective orientation of the activities of the public administration within the framework of the public policy existing in a particular state in accordance with a specific sphere of public relations.

It was made that ontology as a formal specification of a certain subject area in the process of public administration in a democratic legal state performs the functions of connecting the conceptual-strategic level of public policy, characterized by a high degree of abstraction, with a practical-activity level, at which the needs of participants in public legal relations and urgent tasks are realized specified policy.

**Key words:** administrative and legal support, public administration, legal foundations, structure, ontology, public administration.

**Постановка проблеми.** Розвиток цивілізаційних цінностей людства призвів до підвищення ролі прав і свобод людини та громадянина як вирішального фактору розвитку держави і громадянського суспільства. На зміну тотальному контролю держави, втіленій у радянській концепції державного управління, прийшов людиноцентриський підхід, втілений у концепції сервісної держави. Особливу роль в цьому відіграє система публічного адміністрування як особливий феномен, створений для максимального задоволення різноманітних інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб.

Разом з тим втілення концепції сервісної держави у суспільне буття ще не можна вважати завершеним. Не зважаючи на певні здобутки публічного адміністрування, які знайшли своє втілення, зокрема, в удосконаленні системи надання публічних послуг, рівень довіри громадян до органів публічного управління залишається критично низьким. Законодавство, призначене регулювати діяльність публічних адміністрацій, характеризується наявністю правових лакун та суперечностей, а теоретико-методологічна база проблематики публічного адміністрування ще недостатньо сформована. Вказане обумовлює актуальність розгляду онтологічних засад публічного адміністрування.

**Стан опрацювання досліджуваної проблематики.** Проблеми онтології права і публічного управління розглядали у своїх роботах такі вчені, як О. Бандура, О. Батанов і В. Кравченко, О.Гвоздік, В. Горбатенко, А.Калінкін, А. Козловський, Р. Михайленко, Т. Мінка, М. Несправа, Н. Осипова, І.Ситар, О. Сердюк, О. Стівба, М.Цимбалюк та інші науковці. Однак, в силу відносної

новизни категорії публічного адміністрування, її онтологічні аспекти досліджені ще недостатньо.

**Метою написання статті** є визначення онтологічних засад публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** Розгляд сутності феномена публічного адміністрування необхідно розпочати з аналізу його онтологічної сутності, що дасть змогу усвідомити його призначення у соціальних системах суспільства. Положення ч.2 ст.5 Конституції України, які визначають роль народу як носія суверенітету і єдине джерело влади в Україні [1], обумовлюють існування правового механізму своєї реалізації, у тому числі функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

Виникнення у правовій науці та державній практиці інституту публічного адміністрування як особливого способу та структури здійснення деяких функцій держави потребує з'ясування особливостей буття та існування цього інституту, що дасть змогу зрозуміти його властивості.

Отже, варто пам'ятати що термін публічне адміністрування виник не в Україні, і, поки вітчизняна наука робила спроби узгодити цю категорію з національними традиціями державного і публічного управління, у державах так званої сталої демократії розуміння практичного застосування публічного адміністрування характеризується певним прогресом. Цей прогрес, зокрема, пов'язаний з тим, що від ціннісного розуміння публічного адміністрування розвинені демократичні держави зробили декілька кроків до його втілення у системи народовладдя. Така реалізація стала можливою завдяки широкому впровадженню сучасних інформаційних технологій, які дали змогу створити та забезпечити ефективне функціонування е-урядів. Е-уряди, як особливий феномен сучасної сфери публічного управління, дають змогу кожному активному громадянину, який бажає долучитися до процесів публічного управління, висловити за допомогою різноманітних процедур свою думку щодо різноманітних аспектів державного і суспільного життя. Можна констатувати, що в Україні нині завдяки активному проникненню інформаційних технологій у діяльність публічної адміністрації спостерігається значний, порівняно з багатьма державами-членами Європейського Союзу, прогрес у цифровізації адміністративних послуг, але, на жаль, ці тенденції ще недостатньо усвідомлені вітчизняною наукою на рівні правової доктрини цифрової сервісної держави та публічного адміністрування в епоху постмодерну.

Безумовно, не можна ідеалізувати процеси віртуальної участі громадян у системі публічного управління. Разом з тим, як свідчить і закордонний, і національний досвід, такі процеси можливо значно оптимізувати за допомогою цифрових технологій. Зокрема, це стосується обрання громад-

ських рад при органах виконавчої влади, а також при інших державних органах, що останнім часом в Україні реалізується за допомогою дистанційного голосування з двофакторною авторизацією з використанням номера телефону та електронної адреси.

Отже, порівнюючи системи публічного адміністрування України та західних держав сталої демократії, можна переконалися що різне розуміння категорії «онтологія» обумовлено тим, що для України процес ціннісно-інституційного становлення публічного адміністрування ще не завершено, на цьому шляху існує ще багато різноманітних перешкод, подолання яких потребує як консолідації внутрішньодержавних ресурсів, так і уважного аналізу зарубіжного досвіду з метою запозичення кращих його зразків. Натомість, у державах сталої демократії цей шлях вже давно пройдений, і актуальною проблемою, яка обумовлює розуміння категорія онтологія в аспекті публічного адміністрування, є практичне втілення технологій, за допомогою яких можливо оптимізувати відповідні процеси і механізми, поліпшити контроль за ними, забезпечити високу якість управлінських послуг.

Вказане дозволяє зробити висновок щодо існування суттєвих відмінностей у розумінні онтології публічного адміністрування між науково-практичною спільнотою України і держав сталої демократії. Однак ці відмінності носять скоріше термінальний, ніж принципово-аксіологічний характер. Зокрема, сама цінність публічного адміністрування в його відмінностях від системи державного управління, про що йде мова у наступних підрозділах, не заперечується в жодній концепції, стратегії, доктрині.

Методологічного з'ясувати, яке саме місце займає публічне адміністрування у процесах розвитку нашої держави, можна, якщо відповісти на декілька запитань, які є критеріями онтології публічного адміністрування в його сутнісно-життєвих аспектах.

У філософських науках онтологія сприймається як сукупність різних концепцій світобудови, у якій людина займає певне, визначене тією чи іншою концепцією, місце. З цієї науково-методологічної позиції виділяють три питання, які не тільки філософи, а й усі мислячі люди звертають до світу. Ці питання лише відносно незалежні одне від одного. Відносно — тому що мова все ж таки йде про один і той самий світ і про те саме його розуміння в рамках даної концепції. Питання ці полягають у наступному: 1) яка природа окремих речей та світу загалом? Відповідь це питання належить до натуральної онтології; 2) яка структура світу загалом і кожного предмета окремо? Відповідаючи це питання, звертаються до структурної онтології; 3) чи змінюється світ, і якщо так, то як, у якому напрямі? Чи має місце те, що називають

розвитком? Сукупність відповідей на ці питання динамічною онтологією [2].

Спробуємо відповісти на ці запитання з позиції адміністративно-правового забезпечення публічного адміністрування. Відповідь на питання про природу публічного адміністрування слід, на нашу думку, шукати у концепції сервісної держави як соціального утворення, функціонування якого детерміновано основною метою — додержанням прав і свобод людини і громадянина, задоволенню інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, що можуть носити економічний, політичний, освітній, екологічний, безпековий та інший характер.

Безумовно, коли йде мова про задоволення потреб громадян, перше питання, яке постає під час зміни парадигми, полягає у відповідності таких потреб інтересам інших членів суспільства. На нашу думку, відповідь на це питання не потребує детального аналізу кожної інтенції або їх груп. Оскільки у державно-організованому суспільстві існують правові акти, які визначають деліктність певних діянь [3, с.15], а також система правоохоронних органів, які призначені для охорони публічного порядку та протидії злочинам і правопорушенням, питання щодо співвідношення індивідуальних та громадських інтересів має вирішуватися виключно на рівні виключення тих потреб, зміст яких утворюють делікти. Натомість, будь-яка потреба громадянина, яка передбачає для своєї реалізації певних дій публічної адміністрації і одночасно не утворює у разі реалізації певного делікту, має бути задоволена.

Перехід від державно орієнтованого суспільства до суспільства, у центрі уваги якого знаходяться права, свободи та інтереси людини, не буває безболісним. Не зважаючи на те, що пройшло вже 30 років з моменту набуття Україною незалежності, радянська концепція планування державних інтересів ще не зникла остаточно. Її відголоски мають місце, наприклад, під час спроб надання правоохоронним органам всеосяжних повноважень, що особливо яскраво продемонструвала ситуація під час пандемії коронавірусної хвороби COVID-19. Як справедливо зазначає Ю. Оборотов, при формуванні інституціональних структур визначальними є два чинники: 1) культурна традиція й політична обстановка; 2) становище суспільства в системі міжнародних зв'язків. Для аналізу суспільних інститутів є важливим врахування характеру еліт і розподіл доступу цих еліт до ресурсів. Визначальні ролі виконують: політична еліта, що має безпосереднє відношення до регуляції влади; культурна еліта як формуюча культурні символи і смисли діяльності; моральна і правова, визначаючи принципи солідарності й громадської довіри. Інституціоналізація основних норм здійснюється шляхом

взаємодії між елітами, що зайняті в організаційно-інституціональній сфері (політична й економічна еліта), й елітами, що формують норми соціального порядку (законодавча й судова еліта). Такого роду інституціоналізація основних норм сама виявляє потенціал для конфліктів, напруг і змін [4].

Отже, правова природа публічного адміністрування в демократичній правовій державі полягає у здійсненні спеціально уповноваженими представниками держави та/або обраними у встановленому порядку представниками територіальних громад діяльності, спрямованої на реалізацію інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, у межах їх компетенції, встановленої законом або підзаконними правовими актами. У цьому полягає натурально-онтологічний аспект публічного адміністрування.

Структура публічного адміністрування може бути розглянута у двох ракурсах: по-перше, як структура самої публічної адміністрації, з притаманним останній ієрархічним характером, інституалізацією виконуваних функцій та акцентуванням уваги на компетенції посадових осіб органів публічної влади (на жаль, в національній практиці така категорія, як місія, ще недостатньо здобула своє визнання, але вона, безумовно, також належить до описуваної структури). По-друге, це структура процесу публічного адміністрування, який включає постановку мети, окреслення завдань, вибір суб'єктів, наділення їх відповідними функціями та повноваженнями, планування і контроль за їх діяльністю, вибір критеріїв оцінки їх діяльності та проведення самого процесу оцінювання відповідно до обраних критеріїв. Сукупність цих ракурсів утворює структурний аспект онтології публічного адміністрування.

Відповідь на питання, чи змінюється публічне адміністрування, охоплює динамічний аспект онтології останнього. Безумовно, публічне адміністрування не може не змінюватися, але вектор таких змін може знаходитися у принципово різних площинах розвитку держави і суспільства. Так, наприклад, інформатизація системи публічного адміністрування може як сприяти більш повному задоволенню потреб та інтересів громадян шляхом швидкого дистанційного надання їм великої кількості різноманітних адміністративних послуг, а може використовуватися для створення системи тотального контролю і покарання тих індивідумів, мислення та емоції яких відрізняються від схваленого державою еталону поведінки. Отже, динамічний аспект онтології публічного адміністрування уявляє собою ціннісну та предметну спрямованість діяльності публічної адміністрації у межах існуючої в певній державі публічної політики відповідно до конкретної сфери суспільних відносин.

Висновки. Онтологія як формальна специфікація актуалізації певної предметної сфери у процесі публічного адміністрування в демократичній правовій державі виконує функції зв'язку концептуально-стратегічного рівня публічної політики, що характеризується високим ступенем абстрагування, з практично-діяльним рівнем, на якому реалізуються потреби учасників публічних правовідносин та нагальні завдання вказаної політики. Концептуалізація має дуже велике значення для розуміння онтологічних засад публічного адміністрування, оскільки дозволяє вербалізувати та надати структурованість великій кількості векторів розвитку самої публічної адміністрації, а також відносин, в які вона вступає. Разом з тим саме на рівні концептуалізації спостерігається велика кількість проблем публічного адміністрування, що в Україні знаходить свій прояв у розробці і затвердженні багатьох документів концептуального рівня, суб'єкти (виконавці) яких точно не визначені, терміни виконання подані розпливчасто, критерії виконання не встановлені. Тільки в сфері інформаційних правовідносин на сьогоднішній день існує більше 40 різноманітних концепцій, стратегій та доктрин, які частково дублюють одно одне, інформація відносно виконання або невиконання яких у широкому доступі відсутня. Основною вадою означених правових документів, в яких має відобразитися концептуальний рівень онтології публічного адміністрування, є дефіцит системності, комплексності та систематичності здійснення (реалізації). Тобто таксономічність рівня концептуалізації (належна класифікація та систематизація процесів публічного адміністрування) потребує своєї оптимізації. Крім того, від предметної онтології публічного адміністрування (опису найбільш значущих понять та відносин) необхідно перейти до онтології задач і методів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Цофнас А. Ю. Философия. Ч. 1. Предмет философии. Онтология: учеб. - справ, пособие. Одесса: Наука и техника, 2009. 196 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: наук.- практ. коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. Київ.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781с.
4. Оборотов Ю. Н. Традиции и обновление в правовой сфере: вопросы теории (от познания к постижению права). Одеса: Юрид. літ., 2002. 280 с.