

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису*

**ЗУБКО АРТЕМ ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

УДК 342.92(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ  
УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ А. О. Зубко

Науковий консультант: **Оксінь Віталій Юрійович**, доктор юридичних наук,  
професор

Київ – 2024

## АНОТАЦІЯ

**Зубко А.О. Концептуальні засади адміністративної політики України.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024.

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукової проблеми концептуалізації знань про юридичну природу адміністративної політики України у спосіб комплексного розкриття її особливостей, сутності адміністративно-правових механізмів впровадження, а також перепон, які ускладнюють або гальмують процеси отримання досліджуваним правовим явищем практичного прояву.

Здійснено розгляд етимології поняття «влада». Звернено увагу на формування знань про його природу та сутність явищ, позначених цим терміном. Розкрито наукову думку в аспекті виокремлення вимірів влади в політичному контексті, описаних Р. Далем, П. Бахрахом і М. С. Бараццом, С. Люксом. Узагальнено, що влада, як явище соціальної дійсності, може розглядатись з багатьох дискурсів, особливості визначення яких залежать від конкретного дослідницького запиту. У межах цієї роботи розкрито формальний, державно-владний, публічно-правовий та ідеологічний дискурси його інтерпретації. Визначено, що це мультидисциплінарна категорія, що поєднує своїм змістом особливості взаємовідносин між людьми, суб'єктами та об'єктами, а також проявляється як завдяки множинним формам примусу, так і без будь-якого видимого застосування сили з боку інших.

Визначено, що диференціація влади за різними аспектами (функціональними, територіальними, часовими, легітимізаційними тощо) є важливою в контексті правильного розуміння основних постулатів та засад

ефективного функціонування механізму державотворення. Водночас зазначено, що виокремлення політичної та адміністративної влади в контексті їхньої дихотомії, взаємодії та єдності сприяє більш ґрунтовному вивченню основ реалізації політико-адміністративних державних функцій. У зв'язку з цим обґрунтовано наявність підстав для розподілу влади на політичну та адміністративну з неформальної точки зору.

Доведено, що за широкого контексту політичною владою можна іменувати суб'єктів встановлення політичних пріоритетів, затвердження (схвалення) стратегій розвитку, прийняття законодавчих актів та актів регулювання загальних напрямків державної політики. Йдеться про політичних службовців, які приймають політичні рішення на рівні держави або регіону (політичні партії (конкретно – депутати), члени Кабінету Міністрів України, глава держави). Вузкий контекст може бути репрезентований виконавчим дискурсом, тобто можливістю окремого виокремлення політичної влади, яка зосереджена у межах окремих урядових представників (виконавчо-політична влада). Визначено, що адміністративною владою можуть іменуватись як всі представники сфери виконавчої діяльності держави (реалізація політичних рішень у практичному плані, здійснення функцій забезпечення правопорядку, економічного розвитку, соціального захисту тощо), так і суто адміністративні органи, які відповідають за виконання встановлених норм, вирішення рутинних адміністративних питань та забезпечення нормальної роботи державних структур. Узагальнено, що доцільність прямої диференціації політичного та адміністративного сегмента влади є допустимою тільки в аспекті розподілу конституційних функцій. За таких умов має бути забезпеченою парламентсько-урядова, організаційно-самоврядна та президентсько-міжінституціональна політико-адміністративна взаємодія, яка виступає ключовим чинником у процесі державотворення та функціонування сучасної держави, адже забезпечує взаємовплив між різними суб'єктами політичного та адміністративного процесів, сприяє вирішенню конфліктів, формуванню

та втіленню стратегій управління, а також забезпечує прозорість, відкритість та ефективність державних дій і рішень.

Здійснено спробу визначити сфери взаємозв'язку і взаємопроникнення політики та адміністрування. Уточнено, що об'єктивізація політико-адміністративних відносин в Україні забезпечена процедурами визначення основ державної/публічної політики, механізмами її формування, забезпечення та реалізації у визначеній сфері суспільних відносин, а також процедурами здійснення контролю за ефективністю її практичного прояву. Визначено, що цьому контексті державна політика є результатом політичних рішень, які надалі мають бути забезпечені практико-реалізаційним проявом (виконанням адміністративних функцій виконавчого сегмента влади). Наголошено, що концепт «практико-реалізаційний прояв» у запропонованому контексті (процес, за якого політичні рішення втілюються у життя) може трактуватись з вітчизняного дискурсу різними правовими категоріями на кшталт: «управління», «адміністрування», «публічне адміністрування», «публічне управління», «державне управління», «врядування», «урядування» тощо.

Доведено, що державна політика має сприйматись як інструмент забезпечення легітимності дій, рішень та бездіяльності публічної адміністрації; гарантією прозорості й чіткості встановлених правил та умов розвитку суспільних відносин. Своєю чергою, публічне адміністрування має забезпечувати її функціональність. Узагальнено, що для вітчизняної правової системи використання терміну «державна політика» відображає традиційний та офіційний підхід до формулювання та виконання тактичних та стратегічних цілей управління країною. Власне, передбачається, що вона є результатом діяльності конкретних державних структур та владних органів, однак це не означає, що нівелюється ідея відкритості, доступності, врахування інтересів широкої громадськості та їх прямої участі у процесах прийняття та виконання політичних рішень. Втім, тезис про те, що Україна знаходиться у перехідному періоді становлення основних принципів

формування і реалізації публічної політики та здійснення публічного адміністрування теж є актуальним, а тому цілком можливо, що найближчим часом буде оновлений політико-адміністративний апарат, який враховуватиме сучасні світові тенденції та вимоги громадянського суспільства, сприяючи не лише зміцненню внутрішньої стабільності, але й підвищенню конкурентоспроможності України на міжнародній арені.

Визначено, що доцільність розробки, впровадження та реалізації адміністративної політики України обумовлюється необхідністю вирішення питань наявності конфліктологічного виміру політико-адміністративних відносин в Україні. Висунуто гіпотезу щодо необхідності консолідації зусиль політичних та адміністративних акторів у руслі формування зводу адміністративних правил регламентуючого характеру щодо процедур їхньої взаємодії у ході реалізації ними своїх завдань та функцій. Узагальнено, що адміністративно-правова галузь наукових знань не містить об'єктивізації проблематики щодо визначення юридичної природи адміністративної політики України.

Як самостійна юридична категорія, явище адміністративної політики України схарактеризована через призму процедурного зводу правил належного управління державними та суспільними справами. За цим контекстом означена категорія визначена як сукупність встановлених правил здійснення політико-адміністративної роботи, механізм розподілу ролей при стратегічному підході до прийняття та реалізації політичних рішень. Уточнено, що у найбільш розповсюдженому випадку під категорією адміністративної політики розуміють сукупність встановлених правил здійснення певної дії, розподіл ролей при певній діяльності. Тому така інтерпретація адміністративної політики України названа логічною та доречною.

Визначено, що метою адміністративної політики України є створення ефективної системи життєздатності та розвитку держави, здатної протистояти сучасним та майбутнім викликам державотворення у спосіб

упорядкування та підвищення якості процесів визначення засад, формування й реалізації державної політики, забезпечення основ розвитку публічного адміністрування, що ґрунтуватиметься на постулаті необхідності систематично здійснюваної політико-адміністративної координації, інтеграційної співпраці та мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення.

Завданнями адміністративної політики України названо способи, за допомогою яких має бути досягнуто прозорого та конструктивного діалогу між органами влади, належного рівня політико-адміністративної координації між окремими з таких, а також забезпечено раціональність прийняття політичних рішень та ефективність їх практичного прояву. Сформовано перелік відповідних завдань у такому вияві: 1) запровадження національної системи державотворення, що забезпечує оптимальне використання ресурсів для досягнення публічних цілей; 2) підвищення якості процедур здійснення публічного адміністрування, які відповідають сьогочасним потребам антикризового управління з можливістю його трансформування у стратегічне; 3) запровадження адміністративних процедур узгодження дій політико-адміністративних суб'єктів різних рівнів управління, розробка та впровадження механізмів ефективної міжвідомчої співпраці; 4) створення платформ для діалогу між суб'єктами макрополітичної взаємодії з питань стратегічного розвитку; 5) забезпечення стабільності та передбачуваності в управлінських процесах; 6) створення умов для належного місцевого представництва щодо питань планування державних політик.

Функції адміністративної політики України розкрито з позиції її впливу на розвиток сформованих мереж здійснення політико-адміністративної роботи органів влади. Визначено, що систему означених функцій формують: 1) регулятивна – адміністративна політика України є системою правил, стандартів та процедур для представників політико-адміністративних відносин, що є обов'язковими до дотримання під час прийняття політичних рішень та їх виконання; 2) мотиваційна – адміністративна політика України

забезпечує можливість кожного представника державної/публічної влади вираховувати наперед потенційні наслідки своїх рішень з різних боків; 3) аналітична – адміністративна політика України зумовлює необхідність здійснення інформаційно-аналітичної діяльності, спрямованої на ідентифікацію проблем, що перешкоджають раціональному прийняттю політичних рішень та мають вплив на ефективність їх практичного прояву, а також чинників їх виникнення; 4) оптимізаційна – адміністративна політика України забезпечує безперервний процес вдосконалення політико-адміністративних процесів, підвищує їхню адаптивність до сучасних вимог державотворення; 5) консолідаційна – адміністративна політика України об'єднує навколо спільної мети не тільки представників політико-адміністративної взаємодії, а й інших заціплених суб'єктів, у тому числі – громадськість, а також їхні ресурси та можливості для досягнення загальних цілей державотворення; 6) інформаційна – адміністративна політика України забезпечує безперебійність збору, обробки і розповсюдження інформації, необхідної для прийняття та реалізації політичних рішень; 7) контрольномоніторингова – адміністративна політика України передбачає систему систематично здійснюваних моніторингових та контрольних процедур, необхідних для визначення проблемних питань та вчасного реагування на них.

Опрацювання значного масиву літературних джерел дозволило автору виокремити наступні принципи адміністративної політики України: 1) принцип поділу влади (наявність системи стримувань і противаг, які забезпечують автономію органів державно влади щодо реалізації свого соціального призначення); 2) принцип симетрії (забезпечення балансу між політико-адміністративними повноваженнями органів влади, розподіл сфер управління між державним та самоврядним сектором, усунення підстав для виникнення компетенційних конфліктів); 3) принцип здійснення макрополітичної взаємодії на основі діалогізації (регулювання означених взаємин на основі політико-комунікаційних процедур); 4) принцип

здійснення мезополітичної та мікрополітичної взаємодії на основі координації (регулювання означених взаємин на основі координаційних процедур); 5) принцип зрозумілих правил (можливість одного суб'єкта бути впевненим у передбачуваності дій іншого суб'єкта щодо їхніх наслідків; наявність певної процедури (взаємодії, узгодження дій, планування тощо) та термінів її реалізації з встановленням міри та обсягу відповідальності за порушення етапності походження кожної стадії чи окремої її частини); 6) принцип нової демократії (сформована система управління є ефективною, прозорою та інклюзивною, забезпеченим є доступ до мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення); 7) принцип стійкості (сформована система управління здатна протистояти кризовим явищам, факторам та подіям без втрати значної частини функціональності); 8) принцип ненульового (прийняттого) ризику (при прийнятті та реалізації суспільно важливих державних рішень враховується кореляційний взаємозв'язок між бажаними до досягнення результатами та неминучими ризиками, які є прийнятними в контексті обміну на значні економічні, соціальні чи інші вигоди); 9) принцип стратегічної стабільності (означає дотримання попередньо проголошених цілей, пріоритетів та напрямів розвитку країни, передбачає розробку та реалізацію довгострокових стратегій, спрямованих на забезпечення сталого розвитку у відрив від зміни політичної влади); 10) принцип політико-адміністративної інтеграції (наявність зводу спільних цінностей, інтересів та завдань, що консолідовано та узгоджено забезпечуються і реалізуються у практичній діяльності автономних суб'єктів влади); 11) принцип адміністративної раціоналізації (уточнення завдань, функцій органів влади, способів їх реалізації шляхом внутрішньоорганізаційного регулювання). Окремо схарактеризовано етичні, професійні та організаційні стандарти діяльності для працівників державної та політичної служби (принципи державної та політичної служби), а також звернено увагу на зміст, сутність та значення принципів належного врядування.



Визначено особливості забезпечення функціонування макрополітичних, мезополітичних та мікрополітичних рівнів (різновидів) адміністративної політики України. Обґрунтовано наявність кореляційного взаємозв'язку між адміністративно-правовими механізмами впровадження макрополітичної та мезополітичної адміністративної політики України як таких, що доповнюють функціональність одне одного, адже без одночасного запровадження необхідних технічних, процедурних та інших умов для розробки та прийняття ефективних політичних рішень на загальнодержавному рівні повноцінний перехід уряду на якісні процедури планування державних політик фактично унеможливлений.

Уточнено, що чинники та фактори, які ускладнюють або гальмують процеси отримання досліджуваним правовим явищем практичного прояву з теоретико-емпіричного дискурсу можуть об'єктивувати наявність організованого середовища, яке як одиничним, так і сукупним виявом формується під впливом складних взаємодій між соціальними, економічними та політичними умовами. Прийнято рішення такі чинники та фактори визначати за двома критеріями, тобто їх диференціацією на внутрішні та зовнішні.

Обґрунтовується, що внутрішні чинники негативного впливу на процедури впровадження адміністративної політики України слід розглядати як організовану єдність процесів, точкове вирішення яких позбавлене будь-якого сенсу, адже необхідним є системний та комплексний підхід до вирішення проблем сучасного етапу здійснення державотворення, що ґрунтуватиметься на постулаті «шокового» втручання до сформованих та усталених механізмів розвитку державності. Насамперед йдеться про те, що відсутньою має бути їх диференціація за секторальними характеристиками вияву, оскільки досліджувана проблема пронизана значною кількістю взаємозв'язків, які вимагають системного і інтегрованого вирішення. Це актуалізує необхідність операційного вивчення їх кореляції задля того, щоб сформований план дій реалізацією одного заходу мінімізував дію чи

протидієв одразу декільком чинникам. Наприклад, для вирішення питань ресурсної дисфункції доцільно зосереджувати фокус уваги не лише на можливості скорочення видатків чи пошуку шляхів наповнення державного (місцевого) бюджету, а й на більш глобальних пріоритетах, зокрема зменшенні бюрократичних перепон і спрощенні процедур при одночасному впровадженні ефективних заходів протидії корупції або забезпеченні прозорості у витрачанні бюджетних коштів за рахунок посилення інноваційної культури та позитивного ставлення до змін.

Визначено, що зовнішні фактори, які ускладнюють процес впровадження адміністративної політики України не є первинними щодо внутрішніх, однак мають діалектичний взаємозв'язок з останніми. Зокрема глобалізація, як об'єднуючий процес щодо низки з таких впливає на економічну та політичну стабільність країни, інтеграцію в міжнародні організації та економічні союзи, а також на екологічні та соціальні аспекти державного розвитку.

З'ясовано, що цифрова комунікація в публічно-правовій сфері є ключовим інструментом сучасного державотворення, що відкриває широкі можливості для швидкого та транспарентного обміну інформацією та стимулює активну громадську участь у формуванні політики і прийнятті суспільно важливих державних рішень. Особливостями цифрової комунікації як інструменту розбудови державності названо такі: 1) глобальне охоплення (цифрова комунікація дозволяє органам влади спілкуватися з громадянами та іншими структурами не тільки на місцевому рівні, але й на національному та міжнародному рівнях, що розширює можливості для координації та співпраці); 2) інтерактивність (цифрова комунікація забезпечує можливість взаємодії та розширеної комунікації між органами влади і громадянами, створюючи можливості для активного залучення громадськості до управлінського процесу); 3) швидкість (цифрова комунікація дозволяє структурам влади оперативно реагувати на події в реальному часі, що допомагає збільшити швидкість вирішення проблем та ефективність

прийняття політичних рішень); 4) можливість персоналізації (цифрова комунікація дозволяє структурам влади налаштовувати комунікацію з окремими групами громадян відповідно до їхніх інтересів та потреб, що сприяє покращенню зв'язку та взаєморозумінню); 5) розширення доступності (цифрова комунікація дозволяє зробити адміністративні послуги та інформацію більш доступними, що сприяє зменшенню бар'єрів доступу до державних ресурсів та послуг); 6) адаптивність (цифрова комунікація надає можливість структурам влади швидко реагувати на зміни в суспільстві та економіці, а також адаптувати стратегії та політики розвитку відповідно до нових викликів та можливостей); 7) підвищена необхідність захисту безпеки та конфіденційності (при використанні цифрової комунікації структури влади мають приділяти особливу увагу захисту персональних даних та запобіганню кібератакам).

**Ключові слова:** адміністративна політика, адміністративно-правовий механізм впровадження, державна політика, концептуалізація юридичної природи, політико-адміністративна взаємодія, політико-адміністративні відносини, публічне адміністрування, цифрова комунікація.

## SUMMARY

### **Zubko, A.O. Conceptual principles of administrative policy of Ukraine.**

– *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of Doctor of Juridical Science in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2024.

The thesis provides a theoretical generalisation and a new solution to the scientific problem of conceptualising knowledge about the legal nature of administrative policy of Ukraine by means of a comprehensive disclosure of its features, the essence of administrative and legal mechanisms of implementation, and the obstacles which complicate or hinder the processes of practical manifestation of the legal phenomenon under study.

The author examines the etymology of the concept of ‘power.’ Emphasis is placed on the formation of knowledge about its nature and the essence of the phenomena denoted by this term. The scientific thought in the aspect of identifying the dimensions of power in the political context, described by R. Dal, P. Bakhrakh and M. S. Barats, S. Luks, is revealed. It is summarised that power, as a phenomenon of social reality, can be viewed from many discourses, the specifics of which depend on a particular research inquiry. This work reveals the formal, state power, public law and ideological discourses of its interpretation. It is determined that this is a multidisciplinary category which combines in its content the specifics of relations between people, subjects and objects, and which manifests itself both through multiple forms of coercion and without any visible use of force by others.

It is determined that the differentiation of power by various aspects (functional, territorial, temporal, legitimation, etc.) is important in the context of a correct understanding of the basic postulates and principles of effective functioning of the State-building mechanism. Moreover, it is noted that the separation of

political and administrative power in the context of their dichotomy, interaction and unity contributes to a more thorough study of the basis for the implementation of political and administrative state functions. In this regard, the author substantiates the existence of grounds for the division of power into political and administrative power from the informal point of view.

It is proved that in a general context, political power can be referred to as the actors who set political priorities, approve development strategies, adopt legal regulations and regulations of general guidelines of public policy. These are political officials who make political decisions at the state or regional level (political parties (specifically, people's deputies), members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the head of state). The specific context can be represented by executive discourse, that is, the possibility of separating political power, which is concentrated within individual government representatives (executive-political power). It is determined that administrative power may be referred to as both all representatives of the executive branch of the State (implementation of political decisions in practice, law enforcement, economic development, social protection, etc.) and purely administrative bodies responsible for implementing the established norms, resolving routine administrative issues and ensuring the normal operation of State structures. It is concluded that the expediency of direct differentiation of the political and administrative segments of power is permissible only in terms of distribution of constitutional functions. Under such conditions, parliamentary-governmental, organisational-self-governmental and presidential-inter-institutional political and administrative interaction should be ensured, which is a key factor in the process of state-building and functioning of the modern State, as it ensures mutual influence between different actors of the political and administrative processes, facilitates conflict resolution, formulation and implementation of management strategies, and ensures transparency, openness and efficiency of state actions and decisions.

An attempt is made to identify the areas of interconnection and interpenetration of policy and administration. It is specified that the objectification

of political and administrative relations in Ukraine is ensured by the procedures for determining the basis of state/public policy, mechanisms for its formation, provision and implementation in a particular area of public relations, as well as procedures for monitoring the effectiveness of its practical manifestation. It is determined that in this context, public policy is the result of political decisions which should be further ensured by practical implementation (performance of administrative functions of the executive segment of power). The author emphasises that the concept of 'practical and operational manifestation' in the proposed context (the process whereby political decisions are implemented) may be interpreted in the national discourse by various legal categories such as: 'governance', 'administration', 'public administration', 'public management', 'state administration', 'governance', 'management', etc.

It is proved that public policy should be considered as a tool for ensuring the legitimacy of actions, decisions and inaction of public administration; a guarantee of transparency and clarity of the established rules and conditions for the development of public relations. In turn, public administration should ensure its functionality. In general, for the national legal system, the use of the term "public policy" reflects a traditional and official approach to the formulation and implementation of tactical and strategic goals of the country's governance. In fact, it is supposed to be the result of the activities of specific state structures and authorities, but this does not mean that the idea of openness, accessibility, consideration of the interests of the general public and their direct participation in the processes of making and implementing political decisions is levelled. Nevertheless, the thesis that Ukraine is in a transitional period of establishing the basic principles of formulation and implementation of public policy and public administration is also relevant, and therefore it is quite possible that in the near future the political and administrative apparatus will be updated to address current global trends and the requirements of civil society, contributing not only to strengthening internal stability but also to increasing Ukraine's competitiveness in the international arena.

It is determined that the expediency of developing, implementing and enforcing Ukraine's administrative policy is due to the need to address the issues of the conflict dimension of political and administrative relations in Ukraine. The author proposes a hypothesis that it is necessary to consolidate the efforts of political and administrative actors in the context of forming a set of administrative rules of a regulatory nature regarding the procedures for their interaction in the course of implementation of their tasks and functions. It is concluded that the administrative and legal branch of scientific knowledge does not contain any objectification of the issues related to determining the legal nature of Ukraine's administrative policy.

As an independent legal category, the phenomenon of administrative policy of Ukraine is characterised through the prism of a procedural set of rules for the proper management of state and public affairs. In this context, this category is defined as a set of established rules for carrying out political and administrative work, a mechanism for distributing roles in a strategic approach to making and implementing political decisions. It is specified that in the most common case, the category of administrative policy is understood as a set of established rules for carrying out a certain action and distribution of roles in a certain activity. Therefore, this interpretation of Ukraine's administrative policy is called logical and appropriate.

It is determined that the purpose of the administrative policy of Ukraine is to create an effective system of viability and development of the State capable of withstanding current and future challenges of the State-building in terms of streamlining and improving the quality of the processes of determining the principles, formulating and implementing public policy, ensuring the foundations for the development of public administration, based on the postulate of the need for systematic political and administrative coordination, integration cooperation and multi-stakeholder discussing issues of public importance.

The tasks of Ukraine's administrative policy are the ways to ensure a transparent and constructive dialogue between public authorities, an appropriate

level of political and administrative coordination between some of them, and also to ensure rationality of political decision-making and efficiency of their practical implementation. A list of relevant tasks in this regard has been compiled: 1) introduce a national system of state-building that ensures the optimal use of resources to achieve public goals; 2) improve the quality of public administration procedures that meet the current needs of crisis management with the possibility of transforming it into strategic management; 3) introduce administrative procedures for coordinating the actions of political and administrative actors at different levels of government, develop and implement mechanisms for effective interagency cooperation; 4) create platforms for dialogue between macro-political actors on strategic development issues; 5) ensure stability and predictability in management processes; 6) create conditions for proper local representation in public policy planning.

The functions of the administrative policy of Ukraine are revealed from the perspective of its impact on the development of the existing networks of political and administrative work of public authorities. It is determined that the system of these functions is formed by: 1) regulatory function – the administrative policy of Ukraine is a system of rules, standards and procedures for representatives of political and administrative relations which are mandatory for compliance in the course of political decision-making and their implementation; 2) motivational one – the administrative policy of Ukraine ensures that every representative of the state/public authorities can calculate in advance the potential consequences of their decisions from different angles; 3) analytical one – the administrative policy of Ukraine necessitates information and analytical activities aimed at identifying problems that impede rational political decision-making and affect the effectiveness of their practical manifestation, as well as the factors that cause them; 4) optimisation – the administrative policy of Ukraine ensures a continuous process of improvement of political and administrative processes, increases their adaptability to modern requirements of state-building; 5) consolidation – the administrative policy of Ukraine unites around a common goal not only



representatives of political and administrative interaction, but also other stakeholders, including the public, as well as their resources and capabilities to achieve common goals of state-building; 6) information – the administrative policy of Ukraine ensures uninterrupted collection, processing and dissemination of information necessary for the adoption and implementation of political decisions; 7) control and monitoring – the administrative policy of Ukraine provides for a system of systematically implemented monitoring and control procedures necessary to identify problematic issues and respond to them in a timely manner.

The review of a significant body of literature enables the author to identify the following principles of administrative policy of Ukraine: 1) the principle of distribution of power (the system of checks and balances that ensure the autonomy of public authorities in the implementation of their social purpose); 2) the principle of symmetry (ensuring a balance between the political and administrative powers of the authorities, distribution of the areas of governance between the state and self-governing sectors, elimination of grounds for competence conflicts); 3) the principle of macro-political interaction based on dialogue (regulation of these relations based on political and communication procedures); 4) the principle of mesopolitical and micro-political interaction based on coordination (regulation of these relations based on coordination procedures); 5) the principle of clear rules (the ability of one entity to be sure of the predictability of the actions of another entity regarding their consequences; the existence of a certain procedure (interaction, coordination, planning, etc.) and the timing of its implementation with the establishment of the extent and scope of responsibility for violation of the stage of origin of each stage or its separate part); 6) the principle of new democracy (the established governance system is effective, transparent and inclusive, with access to multi-stakeholder discussions of issues of public importance); 7) the principle of sustainability (the established governance system is able to withstand crises, factors and events without losing a significant part of its functionality); 8) the principle of non-zero (acceptable) risk (when making and implementing socially important state decisions, the correlation between the desired results and inevitable

risks that are acceptable in the context of exchange for significant economic, social or other benefits is observed); 9) the principle of strategic stability (means adherence to the previously declared goals, priorities and trends of the country's development, and provides for the development and implementation of long-term strategies aimed at ensuring sustainable development in isolation from the change of political power); 10) the principle of political and administrative integration (a set of common values, interests and objectives that are consolidated and coordinated and implemented in the practical activities of autonomous actors with power); 11) the principle of administrative rationalisation (specification of tasks and functions of public authorities and ways of their implementation through internal organisational regulation). The author separately describes ethical, professional and organisational standards of activity for employees of the civil and political service (principles of the civil and political service), and also focuses on the content, essence and significance of the principles of good governance.

Specific features of ensuring the functioning of macro-political, meso-political and micro-political levels (types) of administrative policy of Ukraine are determined. The existence of a correlation between the administrative and legal mechanisms for implementing the macro-political and meso-political administrative policy of Ukraine as complementary to each other is substantiated, because without the simultaneous introduction of the necessary technical, procedural and other conditions for the development and adoption of effective political decisions at the national level, the government's full transition to high-quality procedures for planning public policies is virtually impossible.

It is specified that the factors which complicate or impede the processes of obtaining practical manifestation of the legal phenomenon under study from theoretical and empirical discourse may objectify the existence of an organised environment which, in both its individual and aggregate manifestations, is formed under the influence of complex interactions between social, economic and political conditions. It is decided to define such factors and drivers according to two criteria, that is, their differentiation into internal and external ones.

It is proved that the internal factors of negative impact on the procedures for implementing the administrative policy of Ukraine should be considered as an organised unity of processes, the point solution of which is devoid of any sense, since a systematic and comprehensive approach to solving the problems of the current stage of state-building is needed, based on the postulate of 'shock' intervention in the established and well-established mechanisms of statehood development. Primarily, this means that there should be no differentiation by sectoral characteristics of manifestation, since the problem under study is characterised by a significant number of interconnections that require a systematic and integrated solution. This necessitates an operational study of their correlation in order to ensure that the action plan formed by implementing one measure minimises the impact or counteracts several factors at once. For example, to address resource dysfunction, it is advisable to focus not only on the possibility of reducing expenditures or finding ways to fill the state (local) budget, but also on more global priorities, such as reducing bureaucratic obstacles and simplifying procedures while implementing effective anti-corruption measures or ensuring transparency in budget spending by strengthening the innovation culture and positive attitude to change.

It is determined that the external factors that complicate the process of implementing Ukraine's administrative policy are not primary to the internal ones, but have a dialectical relationship with the latter. In particular, globalisation, as a unifying process in relation to a number of such factors, affects the economic and political stability of the country, integration into international organisations and economic unions, as well as the environmental and social aspects of state development.

The author establishes that digital communication in the public law sector is a key instrument of modern state-building, which opens up wide opportunities for fast and transparent exchange of information and stimulates active public participation in policy-making and adoption of socially important state decisions. The features of digital communication as a tool for state-building are as follows:

1) global scope (digital communication enables authorities to communicate with citizens and other structures not only at the local level, but also at the national and international levels, which expands opportunities for coordination and cooperation); 2) interactivity (digital communication enables interaction and enhanced communication between the authorities and citizens, creating opportunities for active public involvement in the governance process); 3) rapidity (digital communication allows authorities to respond to events in real time, enabling faster problem solving and more efficient political decision-making); 4) personalisation (digital communication allows authorities to customise communication with specific groups of citizens according to their interests and needs, contributing to improved communication and understanding); 5) increased accessibility (digital communication allows administrative services and information to be made more accessible, contributing to reduced barriers to access to public resources and services); 6) adaptability (digital communication enables authorities to respond promptly to changes in society and the economy, as well as to adapt development strategies and policies to new challenges and opportunities); 7) increased need to protect security and privacy (when using digital communication, authorities should pay special attention to the protection of personal data and prevention of cyberattacks).

**Keywords:** administrative policy, administrative and legal mechanism of implementation, public policy, conceptualisation of legal nature, political and administrative interaction, political and administrative relations, public administration, digital communication.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**  
*Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:*

*Монографії*

1. Зубко А. О. Виклики у сфері інновацій та цифровізації як перепони на шляху впровадження адміністративної політики України. *Moderní aspekty vědy: XLII. Díl mezinárodní kolektivní monografie*. Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o.. Česká republika: Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o., 2024. str. 333-337. <https://doi.org/10.52058/42-2024>

*Статті в періодичних наукових фахових виданнях України:*

2. Oksin, V. and **Zubko, A.** Space Activities and Sustainable Local Development. *Advanced Space Law*. 2021. Vol. 8. P. 86–95.

3. Zubko, A. System analysis of the concept of «power» within the framework of public law field. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. Vol. 2. P. 63–66.

4. Zubko, A. Public policy of Ukraine: concept and essence. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. Vol. 3. P. 91–95.

5. Oksin, V., Danylenko, A., **Zubko, A.** «Policy» and «Administration» in the Context of Regulating Ukraine’s Space Activities. *Advanced Space Law*. 2022. Vol. 9. P. 48–57.

6. Зубко А. О. Корупційні ризики в державній та політичній службі як фактор дестабілізації сталого розвитку. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 5. С. 73–77.

7. Зубко А. О. Дихотомія політичних та адміністративних відносин в Україні. *Право та державне управління*. 2023. № 4. С. 60–65.

8. Зубко А. О. Щодо визначення поняття принципів адміністративної політики України. *Правова позиція*. 2023. № 4 (41). С. 15–19.

9. Зубко А. О. Онтологічний аспект розуміння концепту «адміністративна політика України» з позиції вітчизняного дискурсу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2023. № 5 (52). С. 53–56.

10. Зубко А. О. Про необхідність забезпечення належної політико-адміністративної комунікації. *Юридичний бюлетень*. 2023. № 31. С. 44–49.

11. Зубко А. О. Стан наукової розробленості проблеми юридичної природи адміністративної політики України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 251–253.

12. Зубко А. О. Адміністративно-правові механізми в контексті впровадження адміністративної політики України: проблематика теоретичного дискурсу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 296–299.

***Статті в наукових періодичних виданнях інших держав:***

13. Bratel, S., Komirchyi, P., Paryzkyi, I., Matvieiev, S., **Zubko, A.** Administrative justice as a deterrent to the implementation of tasks within criminal proceedings. *Amazonia Investiga*. 2021. Vol. 10. Issue 40. P. 93–99. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2021.40.04.10>. **(Web of Science)**.

14. Zubko A. The Place of the Administrative Policy of Ukraine in the System for Ensuring Effective Functioning of Power Structures. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2023. № 5. С. 122–126.

15. Зубко А. О. Система принципів адміністративної політики України. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 116–122.

16. Zubko O., Levchenko, D., Sokiran, M., Danylenko, A., & **Zubko, A.** (2023). Philosophical and legal interpretations of modern theory of public administration in Ukraine. *Amazonia Investiga*. Vol. 12. Iss. 72. P. 59–68. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.72.12.5> **(Web of Science)**.

17. Зубко А. О. Специфіка політико-адміністративної роботи органів місцевого самоврядування. *Věda a perspektivy*. 2024. № 3(34). С. 182–192.

18. Зубко А. О. Реалізація політико-адміністративних функцій виконавчої влади на прикладі сфери здійснення космічної діяльності. *Colloquium-journal*. 2024. № 9 (202). С. 74–76.

19. Зубко А. О. Диференціація влади в Україні: до питання доцільності виокремлення політико-адміністративного дискурсу. *Colloquium-journal*. 2024. №10 (203). С. 49–51.

20. **Zubko, A.**, Sokiran, M., Danylenko, A., Levchenko D., Oksin V. Determining The Nature of Digital Communication in Public Law Sphere. *International Journal of Religion*. 2024. Vol. 5. № 5. P. 568–575. DOI: <https://doi.org/10.61707/c4xc0981> (**Scopus**).

21. Truba, R., **Zubko, A.**, Banchuk-Petrosova, O., Demenko, O., Oliinyk, S. Main areas of activity of national security actors. *Amazonia Investiga*. 2024. Vol. 13. Iss. 80. P. 63–71. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2024.80.08.6> (**Web of Science**).

***Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

22. Зубко А.О. Політико-адміністративна робота у дискурсі об'єктивізації доцільності існування адміністративної політики України. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 19–20 січ. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 122–124.

23. Зубко А.О. Диференціація категорій «принципи» і «засади» в контексті ідентифікації сутності принципів адміністративної політики України. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.

24. Зубко А.О. Конфліктологічний вимір політико-адміністративних відносин як передумова для існування адміністративної політики України. *Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 16–17 берез.

2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 118–120.

25. Зубко А.О. Протидія корупції в контексті впровадження адміністративної політики України. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 13–14 берез. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 131–133.

26. Зубко А. О. Зміст та сутність публічної політики. *Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу*: зб. тез доповідей IV Всеукраїнської наукової конференції (Хмельницький, 17 квіт. 2023 р.). Хмельницький: ХНУ, 2023. С. 83–85. URL: [https://pravo.khmnu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/26/zbirnyk\\_17.04.2023.pdf](https://pravo.khmnu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/26/zbirnyk_17.04.2023.pdf)

27. Зубко А. О. Адміністративна раціоналізація як принцип адміністративної політики України. *Current methods of improving outdated technologies and methods*: The I International Scientific and Practical Conference (Bilbao, Spain, January 08-10, 2024). Pp. 187–188. URL: <https://eu-conf.com/wp-content/uploads/2023/11/CURRENT-METHODS-OF-IMPROVING-OUTDATED-TECHNOLOGIES-AND-METHODS.pdf#page=188>

28. Зубко А.О. Поняття механізму впровадження адміністративної політики України. *Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 7–8 лют. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 71–73.

29. Зубко А. О. Різновиди політико-адміністративних відносин в Україні. *Modern education – accessibility, quality, recognition and problems*: Proceedings of the XII International Scientific and Practical Conference (Helsinki, Finland, March 25-27, 2024). P. 133–135. URL: <https://eu-conf.com/en/events/modern-education-accessibility-quality-recognition-and-problems/>



30. Зубко А. О. Концептуалізація реалізації політико-адміністративних функцій виконавчої влади. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку*: матеріали XLIII-ої Міжнародної науково-практичної конференції (Пештера, Болгарія, 7 квіт. 2024 р.). Болгарія: ВАДНД, 7 квіт. 2024 р. С. 67–68. URL: <http://perspectives.pp.ua/public/site/conferency/conf-43.pdf>

31. Зубко А. О. Феномен влади у дискурсі державотворення. *Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу*: зб. тез доповідей V Всеукраїнської наукової конференції (Хмельницький, 17 квіт. 2024 р.). Хмельницький: ХНУ, 2024. С. 56–59 URL: <https://elar.khmnu.edu.ua/handle/123456789/15946>

32. Зубко А. О. Синергія раціонального і ірраціонального: сучасна держава у процесі функціонування та розвитку. *Scientific Research and Innovation: Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Internet Conference* (Dnipro, April 18-19, 2024). FOP Marenichenko V.V., Dnipro, Ukraine. P. 109–110. URL: <http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2024/04/Conference-Proceedings-April-18-19-2024-1.pdf>

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	28
РОЗДІЛ 1. ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ .....	28
1.1. Феномен влади крізь призму системного аналізу .....	42
1.2. Інституційна характеристика політичної та адміністративної влади України .....	57
1.3. Епістемологічний аналіз сфер об'єктивізації політико- адміністративних відносин в Україні.....	74
Висновки до Розділу 1 .....	95
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АНАЛІЗУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ .....	109
2.1. Стан наукової розробленості проблеми юридичної природи адміністративної політики України.....	109
2.2. Дискурси інтерпретації концепту «адміністративна політика України» .....	123
2.3. Мета та цілі адміністративної політики України .....	139
2.4. Завдання та функції адміністративної політики України .....	158
2.5. Принципи адміністративної політики України.....	170
Висновки до Розділу 2 .....	187
РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	201
3.1. Адміністративно-правовий механізм впровадження макрополітичної адміністративної політики України.....	210
3.2. Адміністративно-правовий механізм впровадження мезополітичної адміністративної політики України .....	227

3.3. Адміністративно-правовий механізм впровадження мікрополітичної адміністративної політики України .....	243
Висновки до Розділу 3 .....	260
РОЗДІЛ 4. ПЕРЕПОНИ НА ШЛЯХУ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА СПОСОБИ ЇХНЬОГО ПОДОЛАННЯ.....	271
4.1. Система внутрішніх чинників, що перешкоджають впровадженню адміністративної політики України .....	271
4.2. Зовнішні фактори, які ускладнюють процес впровадження адміністративної політики України.....	285
4.3. Цифрова комунікація в публічно-правовій сфері як позитивний приклад подолання перепон на шляху впровадження адміністративної політики України.....	302
Висновки до Розділу 4 .....	317
ВИСНОВКИ.....	328
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	336
ДОДАТКИ.....	394

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Держава, як цілісний механізм, існує за рахунок реалізації її завдань та функцій системою інституційних утворень, які мають забезпечити адміністративну функціональність держави, тобто її здатність ефективно та результативно виконувати своє соціальне призначення.

Ще у 1998 році тогочасний Президент України Л. Кучма, проголошуючи необхідність здійснення кардинальних перебудов державного апарату, в Указі № 810/98 акцентував, що: «важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. З іншого боку вона має бути близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління має бути підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Водночас витрати на утримання управлінського персоналу мають бути адекватними фінансово-економічному стану держави».<sup>1</sup>

Минуло 25 років з моменту проголошення такої амбітної цілі, однак досі можна стверджувати про наявність невідповідностей національного законодавства в частині належної організації державного та публічного сектору європейському законодавству, брак законодавчих основ для їхнього розвитку, а також незадовільний рівень громадської активності у питаннях вирішення проблем публічного значення.

Означена проблема загострилась в умовах збройного протистояння

---

<sup>1</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

України агресору, який прагнучи захопити владу на окремих територіях України зумовив ситуацію безпрецедентного порушення усіх можливих писаних та традиційно усталених правил співіснування народів і націй, поставивши найважливішу соціальну цінність України не тільки під загрозу, а й зробивши прямим об'єктом протиправного посягання. Негативним фактором в цьому є те, що нормативних можливостей та ресурсів публічної адміністрації різних рівнів не вистачає для повноцінного здійснення захисту та надання допомоги постраждалим. Йдеться як про компенсації військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану, так і про завдані матеріальні збитки індивідуалізованим особам.

Це яскравий приклад, однак не єдиний прорахунок влади, системні помилки якої зводять основне соціальне призначення національної системи державотворення нанівець. Причин для існування такого стану речей можна виділити значну кількість, проте окремо слід акцентувати на відсутності механізмів належної політико-адміністративної взаємодії між ними, зводу правил їх спільної діяльності у ході прийняття та реалізації політичних рішень.

Необхідно оперативно знайти шляхи вирішення цієї складної ситуації, першим кроком якого є створення науково-методологічного підґрунтя для започаткування в Україні якісно нових підходів до врегулювання питань публічного значення. Відповідно, динамізм суспільних відносин, економічно-соціальний і політико-правовий стан їхнього розвитку, а також тенденції необхідності належного захисту громадянам України від реальних загроз її національним інтересам є тільки маленькою частиною того, яким чином можна досягнути доцільності здійснення аналізу юридичної природи адміністративної політики України. Адже ці аспекти не тільки репрезентують якість та результативність вчинених суспільно-важливих дій керівництвом держави (наслідком чого маємо відповідний стан та наявні тенденції), а й відображають реальний контекст, в якому має формуватись адміністративна

політика України. Його розширення забезпечене у межах рамок законності тієї чи іншої дії, аналізу її легітимності з різних боків у тому числі – процедурного аспекту в якому ці рішення формуються та втілюються. Ключове питання постає так: чи здатна Україна забезпечити свою адміністративну функціональність на тому рівні, щоб ефективно виконувати свої завдання та функції?

Таким чином, належне теоретичне та практичне осмислення цього розширеного контексту є важливим етапом для подолання трансформаційного етапу у розвитку України як еволюційно зрілої самостійної європейської країни з достатнім рівнем міжнародної авторитетності.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Адміністративна політика України досі не є ключовим об'єктом вивчення та аналізу для науковців та фахівців у галузі юридичних наук. Тому джерельною базою для цього дослідження слугували праці таких вітчизняних вчених як: В. Авер'янов, І. Алексеєнко, О. Амосов, В. Андріяш, К. Бабенко, І. Бінько, Ю. Буглак, О. Валецький, Л. Васільєва, М. Владимиров, В. Голубь, І. Григорчак, А. Даниленко, О. Джафарова, О. Дрозд, Д. Єрмаков, С. Захарія, Б. Калиновський, Н. Капустіна, Т. Карабін, О. Кобзар, С. Ковальчук, М. Козаков, А. Крига, Л. Кримець, В. Курило, К. Куркова, О. Кучеренко, Д. Лікарчук, М. Максименюк, В. Малиновський, М. Маліцька, І. Малютін, А. Манжула, Л. Миськів, О. Митяй, І. Мінаєва, В. Оксінь, В. Панов, В. Папуша, І. Петренко, Я. Печенка, В. Пилипишин, Н. Подвірна, Н. Попович, О. Пухкал, В. Ребкал, Ю. Сак, Н. Селютіна, Р. Сербин, В. Серьогін, А. Слободянюк, В. Соколов, В. Солових, Л. Сорока, О. Талдикін, Є. Таран, В. Токовенко, О. Федорчук, Є. Харитонов, О. Харитонова, О. Хоменко, О. Чернецька, Р. Шаповал, В. Шатіло, С. Шатрава, В. Шахов, О. Шпортько, Г. Щедрова, О. Ярмиш та багатьох інших.

Окремо зазначимо, що значний вклад до розвитку наукової думки в контексті цього дослідження здійснили праці таких закордонних науковців

як: Агустін Гоенага, Берт Рокман, Вудро Вільсон, Гай Пітерс, Даніель Беланд, Девід Хуберт, Джісі Ванг, Джоел Абербах, Джон Гавента, Дін Г. Кілпатрік, Едвард Пейдж, Колін Кемпбелл, Леонард Д. Уайт, Мішель Фуко, Мортон С. Баратц, Пер Логрейд, Пітер Бакрач, Роберт А. Даль, Роберт Путнам, Талкотт Парсонс, Том Крістенсен, Юрген Габермас.

Отже, це дослідження є спробою автора привернути увагу науковців на проблему відсутності наукового розуміння змісту та сутності адміністративної політики України, висвітливши її місце в системі забезпечення ефективного функціонування владних структур.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію основних положень Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 року № 634-р, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013-р, Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695, Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, Концепції розвитку цифрових компетентностей та плану заходів з її реалізації, схваленої та затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 167-р, Стратегії людського розвитку, затвердженої Указом Президента України від 22 червня 2021 року № 225/2021, Стратегії реформування державного управління України на період 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р, Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021, Національної

стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021, Стратегії інформаційної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021, Стратегії комунікації з питань європейської інтеграції України на період до 2026 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 року № 1155-р, Стратегії забезпечення державної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

**Мета та завдання дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає в концептуалізації знань про юридичну природу адміністративної політики України, комплексному розкритті її особливостей та сутності адміністративно-правових механізмів впровадження, а також перепон, які ускладнюють або гальмують процеси отримання досліджуваним правовим явищем практичного прояву.

Відповідно до поставленої мети, в роботі потрібно розв'язати такі *завдання*:

- розкрити феномен влади крізь призму системного аналізу;
- надати інституційну характеристику політичної та адміністративної влади України;
- здійснити епістемологічний аналіз сфер об'єктивізації політико-адміністративних відносин в Україні;
- визначити стан наукової розробленості проблеми юридичної природи адміністративної політики України;
- схарактеризувати дискурси інтерпретації концепту «адміністративна політика України»;
- ідентифікувати мету та цілі адміністративної політики України;



- розкрити завдання та функції адміністративної політики України;
- сформувати систему принципів адміністративної політики України;
- схарактеризувати адміністративно-правовий механізм впровадження макрополітичної адміністративної політики України;
- визначити особливості адміністративно-правового механізму впровадження мезополітичної адміністративної політики України;
- розкрити специфіку адміністративно-правового механізму впровадження мікрополітичної адміністративної політики України;
- визначити систему внутрішніх чинників, що перешкоджають впровадженню адміністративної політики України;
- схарактеризувати вплив зовнішніх факторів, які ускладнюють процес впровадження адміністративної політики України;
- обґрунтувати, що цифрова комунікація в публічно-правовій сфері є позитивним прикладом подолання перепон на шляху впровадження адміністративної політики України.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів політико-адміністративних відносин в Україні під час прийняття та реалізації політичних рішень.

*Предмет дослідження* – адміністративна політика України.

**Методи дослідження.** Ґрунтовне вивчення явищ і характерних їм особливостей у межах об'єкта дослідження забезпечене сукупним використанням та застосуванням вироблених методологічною наукою правил і принципів. Застосування різноманітних підходів і методів пізнання, що дозволяють розкрити сутність адміністративної політики, більшою мірою забезпечив філософсько-методологічний плюралізм. Водночас ключовим методологічним підходом у дослідженні є аксіологічний, який органічно використовувався поряд із синергетичним, герменевтичним та логічним підходами.

Способами досягнення мети дослідження слугували загальнофілософські, загальнонаукові та спеціально-наукові методи

наукового пізнання. Зокрема аналіз всіх складових елементів влади, їх взаємодію та функціональні зв'язки в контексті системи здійснено на основі методу *системного аналізу* (підрозділ 1.1). *Інституційний аналіз*, як застосовний метод дослідження, сприяв визначенню структури, функцій та ролей різних інститутів влади в механізмі державотворення, а метод *структурного функціоналізму* дозволив виокремити політичну та адміністративну владу з неформальної точки зору (підрозділ 1.2). Визначення сфер об'єктивізації політико-адміністративних відносин в Україні здійснено на основі здійснення *епістемологічного аналізу* (підрозділ 1.3), а оцінити наявні наукові дослідження та літературу, що стосуються юридичної природи адміністративної політики – *аналітичний метод* (підрозділ 2.1). *Дискурсивний метод* став в нагоді під час визначення способів інтерпретації терміна «адміністративна політика» в наукових, політичних та правових контекстах (підрозділ 2.2). Визначити її мету, цілі, завдання та функції допоміг *метод наукового припущення* (підрозділи 2.3, 2.4), а представити систему принципів – *системно-структурного аналізу* (підрозділ 2.5). Надати коротку характеристику теоретизації змісту на сутності адміністративно-правових механізмів впровадження адміністративної політики України забезпечили можливість такі методи як *аналізу та синтезу, абстрагування та гіпотетичний метод*. Більш розгорнуто визначити їхню специфіку дозволили *діалектичний та ідеалістичний методи*, а також метод *тлумачення юридичних норм* (розділ 3). Дослідити як внутрішні, так і зовнішні чинники, що впливають на впровадження адміністративної політики допоміг *функціональний метод* (підрозділи 4.1, 4.2), а оцінити роль цифрових комунікацій у подоланні перепон на шляху впровадження адміністративної політики України – *метод сходження від абстрактного до конкретного* (підрозділи 4.3).

Для збереження логічної цілісності, несуперечливості та послідовності дослідження базувалося на основних законах формальної логіки з дотриманням правил побудови форм мислення та аргументації.

*Нормативна база дослідження* ґрунтується на Конституції України, законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про національну безпеку України», інших законодавчих і підзаконних актах, здебільшого – стратегічно-планового характеру.

*Емпіричну базу дослідження* становить узагальнена практика діяльності суб'єктів національної системи державотворення, інших держав і міжнародних інституцій, офіційні й публічні матеріали з вебсайтів ЄС, органів державної влади та місцевого самоврядування України, Інтернет-представництва Президента України, урядового порталу та органів судової влади.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є першим комплексним науковим дослідженням, що концептуалізує юридичну природу адміністративної політики України через ідентифікацію основних теоретичних положень, принципів, правових норм і механізмів, які формують систему здійснення ефективної політико-адміністративної взаємодії органів влади різних рівнів під час прийняття та реалізації ними суспільно важливих державних рішень. У результаті дослідження сформульовано наукові положення та висновки, основними з яких є такі:

*уперше:*

– сформовано концептуальні рамки розуміння адміністративної політики України як самостійного правового явища, що формує якісно нову юридичну конструкцію, яка репрезентує інкорпорацію політичних та виконавчих практик взаємодії держави з ресурсами у кореляції з необхідністю вирішення суспільних проблем сталого розвитку у спосіб забезпечення взаємодії, кооперації та контрольованості механізмів прийняття суспільно важливих державних рішень на загальнонаціональному (макрополітична адміністративна політика України), урядовому/міжвідомчому (мезополітична адміністративна політика України),

організаційно-самоврядному (мікрополітична адміністративна політика України) рівнях;

– визначено переваги, яких вдається досягти при належній забезпеченості політико-адміністративної координації, – 1) усунення дублювання практико-реалізаційних заходів, які покликані вирішити одне завдання; 2) розв'язання міжвідомчих конфліктів; 3) налагодження функціональної взаємодії горизонтального та вертикального рівнів; 4) розширення меж інклюзивного сервісного обслуговування; 5) встановлення обсягів національно-правової відповідальності органів влади між собою; б) інституційна збалансованість та підвищення рівня спроможностей апарату держави;

– сформовано перелік завдань та функцій адміністративної політики України як таких, що мають діалектичний взаємозв'язок з її метою та цілями такого схематичного вияву: мета визначає бажаний до отримання результат від її забезпеченої функціональності; цілі конкретизують завдяки чому цих результатів вдається досягти; завдання визначають конкретні кроки, що є необхідними для її ефективного прояву; функції репрезентують її вплив на сучасний стан здійснення політико-адміністративної роботи органів влади;

– схарактеризовано сутність принципу адміністративної раціоналізації в якості елемента системи принципів адміністративної політики України, що передбачає як постійну оптимізаційну зміну нормативного забезпечення діяльності органів влади, що пов'язана з адаптуванням нормативних положень до нових викликів політико-адміністративної діяльності суб'єктів її здійснення для вдосконалення їхньої ефективності, так і систематичний моніторинг та оцінку результативності впроваджених змін з метою забезпечення функціональності державного апарату сукупно сприяючи створенню більш демократичного та відповідального управління;

– обґрунтовано наявність кореляційного взаємозв'язку між адміністративно-правовими механізмами впровадження макрополітичної та мезополітичної адміністративної політики України як таких, що доповнюють

функціональність одне одного, адже без одночасного запровадження необхідних технічних, процедурних та інших умов для розробки та прийняття ефективних політичних рішень на загальнодержавному рівні повноцінний перехід уряду на якісні процедури планування та реалізації державних політик фактично унеможливлений;

*удосконалено:*

– визначення поняття «влада» з формального, державно-владного, публічно-правового та ідеологічного дискурсів, які характеризують його як мультидисциплінарну категорію, що поєднує своїм змістом особливості взаємовідносин між людьми, суб'єктами та об'єктами, а також проявляється як завдяки множинним формам примусу, так і без будь-якого видимого застосування сили з боку інших;

– наукове розуміння специфіки політико-адміністративної роботи органів місцевого самоврядування з узагальненням, що: 1) представницький орган місцевого самоврядування концентрує у своїх межах вирішення питань організаційного та розпорядчого характеру, забезпечує легітимність окремих рішень його виконавчих органів та загалом відповідає за визначення та контроль реалізації стратегічних напрямків розвитку територіальної громади; 2) виконавчі органи місцевого самоврядування фактично розробляють та реалізують місцеву політику, однак за попереднім погодженням його представницького органу; вони наділені можливістю самостійного розпорядження сферами їхнього відання, проте обмежені площиною підзвітності та підконтрольності представницькому органу загалом;

– наукове розуміння та склад системи внутрішніх чинників, які зумовлюють сучасну дисфункцію належного розвитку сфери розбудови державності, комплексне вирішення яких є першим та важливим кроком до впровадження адміністративної політики України, забезпечення її подальшої функціональності;

– характерні особливості позанаціонального середовища як системи об'єктивізації позитивних та негативних тенденцій глобального характеру,

які чинять безпосередній вплив на процес впровадження адміністративної політики України через свою динамічність та низький рівень прогнозованості;

– наукове розуміння змісту та сутності проблем і ризиків, пов'язаних з розбудовою державності та використанням цифрових даних і комунікацій в публічно-правовій сфері через комплексний аналіз впливу сучасних технологій на безпеку, конфіденційність та ефективність управлінських процесів;

*дістали подальшого розвитку:*

– наукові обґрунтування доцільності виокремлення двох вимірів політичної влади в інституційному контексті, зокрема: 1) публічної, до складу якої входять представники парламенту, глава держави та так звана «законодавча» еліта місцевого самоврядування (голови, їх заступники секретарі та всі інші депутати рад); 2) урядової, репрезентованої системою суб'єктів виконання виконавчо-політичних функцій (члени Кабінету Міністрів України);

– висунуті припущення щодо наявності двох сфер об'єктивізації політико-адміністративних відносин в Україні – через механізми державної та публічної політики, різниця між якими полягає у виключній можливості вирішення надскладних завдань органами влади (державна політика) чи за сприяння та активної участі інститутів громадянського суспільства, які одночасно беруть на себе зобов'язання та відповідальність за прийняті рішення й ефективність їхнього виконання (публічна політика) –, які поглинають своїм змістом механізми публічного адміністрування, забезпечуючи дихотомію/консолідацію означених відносин;

– наукові положення щодо доцільності розробки проблематики визначення юридичної природи адміністративної політики України як дієвого інструменту вирішення проблем наявності конфліктологічного виміру політико-адміністративних відносин, як тематики дослідницьких пошуків, що має знайти свою об'єктивізацію у межах науки

адміністративного права України;

– висунуті припущення, що наразі немає єдиного бачення того, як має бути забезпеченим ефективний політико-адміністративний функціонал «владного трикутника» (парламент, уряд, інститут президента) в Україні, адже досі відсутнє чітке розуміння меж публічних повноважень керівництва країни через що стан перманентної трансформації України триває понад тридцять років та є свідченням необхідності перегляду інституційної й законодавчої бази в контексті розробки сталих процедур та механізмів налагодження взаєморозуміння щодо спільних цілей для забезпечення ефективного функціонування держави між ними з однієї сторони, а також між ними та інститутами самоорганізації населення – з іншої.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійним монографічним дослідженням у якому всі положення наукової новизни та висновки сформовано автором особисто. У 2024 році автор брав участь у написанні колективної монографії, що має назву «Moderní aspekty vědy», виданої Міжнародним економічним інститутом (Чеська Республіка). У її десятому розділі розміщено наукову публікацію автора, що розкриває виклики у сфері інновацій та цифровізації як перепон на шляху впровадження адміністративної політики України. Також у співавторстві з іншими вченими, що мають безпосередній науковий інтерес до тематики дослідження, опубліковано шість дослідницьких праць, чотири з яких на платформах Web of Science/Scopus. Наукова стаття «Space Activities and Sustainable Local Development» (наукове видання – Advanced Space Law) репрезентує авторське бачення впливу космічної діяльності на місцевий розвиток та його збалансованість. У межах наукової праці під назвою «Policy» and «Administration» in the Context of Regulating Ukraine's Space Activities» (наукове видання – Advanced Space Law) продовжено наукові розвідки в означеному напрямі, однак з акцентуацією на специфічних аспектах політики та адміністрації в контексті регулювання космічної діяльності в Україні. У науковій публікації «Administrative justice as a

deterrent to the implementation of tasks within criminal proceedings» (наукове видання – Amazonia Investiga) автором схарактеризовано основи адміністративної юстиції в Україні, визначено її цінність та основні недоліки. Дослідницька робота «Philosophical and legal interpretations of modern theory of public administration in Ukraine» (наукове видання – Amazonia Investiga) репрезентує авторське бачення юридичної природи адміністративної політики держави, а результат опрацювання проблематики щодо визначення змісту та особливостей цифрової комунікації як інструменту реалізації урядування висвітлено у праці «Determining The Nature of Digital Communication in Public Law Sphere» (наукове видання – International Journal of Religion). Публікація «Main areas of activity of national security actors» (наукове видання – Amazonia Investiga) висвітлює суб'єктивну думку автора щодо окремих напрямів діяльності суб'єктів національної безпеки, у результаті чого ним сформовано загальну концепцію статті та частину її висновків. Інші публікації написано та видано автором самостійно. Повторно на захист не виносяться положення, ідеї та висновки дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що матеріали дослідження впроваджені та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як основа для подальшого вивчення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права і процесу (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *законотворчій діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства в аспекті забезпечення розвитку нормативних основ для впровадження адміністративної політики України;

– *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Актуальні проблеми теорії адміністративного права», «Актуальні проблеми публічної служби», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших суміжних дисциплін (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного).



**Апробація матеріалів дисертації.** Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти й висновки були оприлюднені на одинадцяти всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема таких: «Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність» (м. Київ, 19–20 січня 2022 року), «Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики» (м. Київ, 21–22 лютого 2022 року), «Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування» (м. Київ, 16–17 березня 2022 року), «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення» (м. Київ, 13–14 березня 2023 року), «Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу» (м. Хмельницький, 17 квітня 2023 року), «Current methods of improving outdated technologies and methods» (м. Білбао, 8–10 січня 2024 року), «Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 7–8 лютого 2024 року), «Modern education – accessibility, quality, recognition and problems» (м. Гельсінкі, 25–27 березня 2024 року), «Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку» (м. Пештера, 07 квітня 2024 року), «Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу» (м. Хмельницький, 17 квітня 2024 року), «Scientific Research and Innovation» (м. Дніпро, 18-19 квітня 2024 року).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається з основної частини (вступу, чотирьох розділів, що містять чотирнадцять підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації складає 401 сторінку. Список використаних джерел налічує 516 найменувань і займає 58 сторінок, додатки викладено на 8 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

# ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

### 1.1. Феномен влади крізь призму системного аналізу

Що таке «влада»? Більшість людей мають інтуїтивне уявлення про те, що означає цей термін. Проте вчені досі не визначили формулювання поняття влади, яке було б достатньо чітким, щоб бути використаним у системному дослідженні цього важливого соціального явища [447].

Концепція влади є частиною соціальної теорії, що бере свій початок ще за часів давньогрецьких філософів [459]. Її розглядають як невід'ємну складову загальної політології з урахуванням того, що принципи системності та історизму в аспекті розвитку владних відносин в суспільстві, містить у собі й досягнення філософії, соціології, теорії держави і права, де прямо або опосередковано розглядаються: сутність, тенденції розвитку, місце і роль формування владних людських відносин [351, с. 8]. Власне тому питанням влади присвячено досить широкий спектр досліджень [233, с. 13] різних наукових спеціалізації. Втім навіть сьогодні значна кількість теоретиків-правників присвячує велику увагу вивченню питання феномену влади та явищ, що пов'язані з ним. Обґрунтувати зазначене можна як один простим твердженням, на кшталт: «влада – це не просто негативна, примусова чи репресивна річ, яка змушує робити речі проти прагнень суспільства, але також може бути необхідною, продуктивною та позитивною силою в ньому» [459], так і розширеною аргументацією необхідності формування прозорої системи державотворення, заснованої на провідних ідеалах правової доктрини.

Часте використання поняття «влада» не може не вимагати заглиблення у його зміст. Владу можна назвати у найвищій мірі емоційно зарядженим феноменом, який в одних викликає захоплення, а інших лякає. Деяких влада

чарує як магніт, інші бачать у ній умістище всього гріховного. Втім вона завжди була однією з центральних категорій гуманітарного знання, без якої важко з'ясувати особливості взаємодії особистості, суспільства і держави [130, с. 10]. Тому етимологія поняття «влада» багатозначна і має широкий спектр тлумачень [188, с. 27].

Так, згідно з «Етимологічним словником української мови» слово «влада» та похідні від нього «володар», «владний» тощо є запозиченим із польської мови – «władza» або чеської «vlada» – влада, керівництво, уряд [82, с. 409]. Суть його полягає в можливості керувати, розпоряджатися ким або чим-небудь. В інших мовах влада ототожнюється, як правило, з силою, можливістю, впливом, володінням, розпорядженням, підкоренням тощо і має свої традиції слововживання термінів, що належать до феномену влади. Зокрема, з грецької мови влада – «kratos», німецької – «macht», французької – «pouvoir», італійської – «domino». У латинській мові для визначення поняття «влада» вживали такі слова, як «potestas», «auctoritas», «imperium». Слова «potestas», «auctoritas» мали вужчий зміст і означали особливі здібності людини до здійснення керівництва, управління іншими людьми. До речі, authority в перекладі з англійської – означає «влада», «вплив», «значення». Тому слово «авторитет» традиційно ототожнюється саме з таким становищем людини в суспільстві. Інше англійське слово – «power» означає також «силу» і «владу», що, по суті, є відображенням природи влади, яка в разі відсутності сили переходить до того, хто її має. У боротьбі за владу перемагають зазвичай найрішучіші, найсильніші, отже, влада без сили неможлива [188, с. 27].

Важливо зауважити, що у витоках християнського вчення поняття влади, як і в філософських витоках, закладено її метафізичне осягнення як абсолютної санкції, зумовлюючої соціальні відносини та потребує подальшого підпорядкування. Влада тому традиційно розглядається лише в соціальному, і щобільше, – в політичному аспекті, коли необхідністю є беззаперечна покіра. Абсолютизація влади – її обов'язковий атрибут [155, с.

77]. У цьому контексті фактично влада є феноменом примусу або консенсусу [487, с. 258]. Таке обґрунтування можна знайти у працях політичних та соціальних теоретиків початку двадцятого століття, які розробляли проблематику визначення вимірів влади. Наприклад, політичний теоретик Р. Даль проаналізував відносини влади в Нью-Гейвені, штат Коннектикут, у 1950-х роках. У своїй книзі «Хто керує» 1961 року він стверджував, що місцеві еліти з різних інтересів змагаються одна з одною за владу приймати рішення і що ці еліти часто йдуть на компроміс у прийнятті рішень, щоб досягти результату. Даль зосереджувався на результатах: яке рішення було врешті-решт досягнуто з кожного питання? Він стверджував, що: «А має владу над Б настільки, наскільки він може змусити Б зробити щось, чого він інакше б не зробив» [447]. Твердження Дала є вихідною точкою для розуміння природи влади. Це визначення також застосовувалося б, якби «А» міг перешкодити «Б» робити те, що «Б» хотів зробити. Наприклад, Конгрес («А») може змусити президента («Б») утриматися від накладення вето на законопроект, який президенту («Б») не подобається, якщо здається дуже ймовірним, що Конгрес («А») подолає вето президента («Б»). Перевага першого виміру влади як аналітичного інструменту полягає в тому, що він зосереджується на спостережуваних результатах, що полегшує політологам аналіз конкретної ситуації. Але цей вимір також має і недоліки, оскільки змушує зосереджуватися на очевидному за рахунок більш витончених проявів влади [463]. Власне концентрація уваги на процесі прийняття політичних рішень, в якому виявляється здатність одних індивідів і груп нав'язати свою волю іншим індивідам та групам у процесі конкуренції, репрезентує асиметричні відносини, що передбачають конфлікт і опозицію сторін, не враховуючи того факту, що влада може слугувати для повселюдної користі як здатність досягати благ [233, с. 16].

Усвідомлення означеного спонукало до обґрунтувань наявності другого виміру влади, який часто називають мобілізацією упередженості. У 1962 році політологи П. Бахрах і М. С. Барац зробили важливий внесок у

розуміння природи влади. У своєму есе «Два обличчя влади» вони зазначають, що влада використовується іншими способами, ніж описані Далем. Зокрема, Бахрах і Барац описують, що «А» може, очевидно, змусити «Б» зробити щось, але «влада також реалізується, коли «А» спрямовує свою енергію на створення або зміцнення соціальних і політичних цінностей та інституційних практик, які обмежують сферу політичного процесу» до публічного розгляду лише тих питань, які є відносно нешкідливими для «А». У тій мірі, в якій «А» вдається це зробити, «Б» з усіх практичних цілей перешкоджає висунути на передній план будь-які питання, вирішення яких могло б завдати серйозної шкоди «А» у контексті його уподобань та цінностей [463; 488]. За цього контексту вже бачимо, що влада може виявлятися не лише через примус і фізичний контроль, але й через вплив на створення або зміцнення цінностей та інституцій, що спрямовані на обмеження або регулювання діяльності інших акторів у соціальному житті (зокрема і політичному процесі). Однак, знову ж таки, цей підхід не розкриває усю місткість категорії «влада». Тому політичний і соціальний теоретик С. Люкс висунув гіпотезу про наявність третього виміру влади, який іменується як формування переваг. С. Люкс починає зі спостереження, що обидва перші виміри влади базуються на припущенні конфлікту, де «А» і «Б» мають різні переваги щодо ключових питань. У першому вимірі влади уподобання «А» переважають уподобанням «Б» за офіційної обстановки прийняття рішень – голосуванні міської ради, виконавчому рішенні чи постанові суду. У другому вимірі правила гри влаштовані таким чином, що уподобання «А» або отримують перевагу в процесі прийняття рішень, або уподобання «Б» взагалі ніколи не почуються. Але що, як стверджує С. Люкс, «А» та «Б» насправді мають однакові переваги, і сам цей факт є доказом влади «А» над «Б»? Що робити, якщо «Б» має реальні інтереси та вподобання, які відрізняються від інтересів «А», але «Б» навіть не усвідомлює своїх власних інтересів через владу «А»? Це може статися тому, що «Б» засвоїв цінності «А» як свої власні. Можливо, «А» контролює його

через медіа до такої міри, що «Б» припускає, що те, що добре для «А», також добре для «Б». Можливо, «А» так структурував освітню систему, що «Б» не може уявити собі світ, який би відрізнявся від статус-кво, де «А» знаходиться зверху і «Б» внизу структури класу. Можливо «Б» був безсилим так довго, що засвоїв ідею, що не заслуговує отримати те, чого хоче [463]. За словами П. Морріса [480], С. Люкс неправильно представляє ідею влади, зосереджуючись виключно на «владі над» (домінуванні) за рахунок «влади» впливати на результати. Для П. Морріса влада аналітично відрізняється від домінування, оскільки вона стосується здатності досягати конкретних цілей і впливати на результати, а не здатності формувати поведінку інших у спосіб, який суперечить їхнім так званим справжнім інтересам [430; 480, с. 126]. Проте наразі існує думка, що перший вимір влади більш помітний і більш поширений, ніж другий, який є більш видимим і більш поширеним, ніж третій [242; 463].

Тобто логічною є інтерпретація терміну «влада» через узагальнену здатність забезпечити виконання обов'язкових зобов'язань одиницями в системі колективної організації, коли зобов'язання легітимізовано з посиленням на їх вплив на колективні цілі, з наявністю у разі непокірності презумпції примусового виконання за допомогою негативних ситуативних санкцій [487, с. 237].

Втім, виходячи за межі політики, розглядати владу можна як повсякденне, соціалізоване та втілене в різних соціальних відносинах і практиках явище. Ось чому державоцентрична боротьба за владу, включаючи революції, не завжди призводять до змін у суспільному порядку. Тобто є способи, що виходять за межі сприйняття, змусивши дисциплінувати громадян без будь-якого навмисного примусу з боку інших [457]. Відповідно, психологічне обґрунтування влади базується на глибинних засадах людської природи, де тваринне прагнення до пріоритету трансформувалося в результаті облагородження його свідомістю [155, с. 80].

Таким чином, у рамках структурно-функціонального підходу влада

розглядається як посередник у системі суспільних відносин і щобільше, вона належить не окремим індивідам, а є надбанням колективу. Влада тут виступає як інтегруючий і регулюючий чинник, функцією якої є мобілізація суспільних сил для досягнення тієї чи іншої соціально-значущої мети. Цю думку Т. Парсонс висловив у своїй праці «Про загальну теорію дії», яка була опублікована у 1951 році. Продовжуючи розвивати цю ідею, Д. Істон акцентує увагу на здатності влади приймати значимі для суспільства рішення, привносячи і підтримуючи певні цінності [450]. А ось за формально-управлінським підходом влада розглядається як механізм управління й організації, отримує свою легітимність і легальність у правовому дискурсі. У цьому випадку влада виступає як влада державна, яка змістовно розкривається в домінуючому впливі керованого суб'єкта на керований об'єкт. З цих позицій влада є правова організація соціуму, а механізм влади становить державно-правове управління різними видами діяльності. Останнє має складну ієрархічну структуру, яка пронизує кожне соціальне поле, беручи свої ресурси в «єднанні народу», де формальний суб'єкт влади – громадяни, передають свої владні повноваження офіційному агенту – державі [45, с. 314].

По суті, між громадянами та державою укладено своєрідний «договір про надання послуг», так би мовити, мають місце партнерські відносини, оскільки у кожного є свої потреби, реалізація яких прямо залежить від їхньої взаємодії один з одним. Правильної взаємодії [64]. Однак передаючи владні повноваження державі, фактично громадяни втрачають статус повноцінного партнера, перетворюючись на об'єкт влади.

При цьому нерівність між суб'єктами й об'єктами влади базується на певних засадах і підтримується цілою системою ресурсів [141, с. 30]. Тому останнім часом поширюється тенденція, згідно з якою влада розглядається вже не просто як «здатність і можливість здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку інших людей», а найперше як право, що його дає влада, на управлінський вплив. І такий підхід є цілком виправданим, адже в

правовій державі ніхто не має права здійснювати, а тим більш нав'язувати свою волю, а регулювання суспільних відносин відбувається через нормативно-законодавчі акти, приймати які мають ті суб'єкти, яким це довірило суспільство [141, с. 30–31].

Однак нормотворці не можуть просто видавати нормативно-законодавчі акти. Їм потрібно переконати людей в необхідності їхнього прийняття та дотримання встановлених правил. Щоб забезпечити таку можливість державна влада трансформується у публічну, тобто надає широкий доступ громадянам до участі в питаннях управління.

Така думка може бути підданою критиці, адже чіткого співвідношення між поняттями «державна влада», «політична влада» та «публічна влада» досі немає.

Цікаво, що у XIX столітті поняття політичної та державної влади ототожнювалися, бо держава була центром будь-якої влади в суспільстві. Радянські підходи, сформовані на домінуванні державної влади, що була єдиною на той час, є абсолютно непридатними в нових політико-економічних умовах, і на теперішній час ці поняття потребують іншого трактування. Фахівці з державного управління стверджують, що державна влада – це політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, вона (влада) здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство [195; 417, с. 329]. Своєю чергою, публічна влада реалізовує обов'язки держави в інтересах суспільства. Тобто система органів публічної влади є сукупністю органів влади народу, які мають різні форми здійснення цієї влади, зокрема це представницькі органи влади, що формуються виборами, а саме парламент, Президент, органи місцевого самоврядування. Кожен орган публічної влади створено для реалізації заданих цілей і програм, які забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів народу, безпеку держави і суспільства, вирішення питань соціально-економічного та культурного значення. В такому розумінні державна влада є видом публічної



влади, через яку реалізуються повноваження народу, нації (народний суверенітет) (стаття 5 Конституції України), що формально відображено в законодавстві, зокрема в статтях 85, 106, 140 Конституції України [135, с. 49]. Можемо додати, що означений підхід також визначає публічну та політичну владу як синонімічні категорії, що не є доречним з огляду на їхні характерні особливості та сфери застосування.

Отже, формальне визначення поняття «влада» можна запропонувати у такому вигляді: можливість суб'єкта встановлювати рамки необхідної поведінки, яких мають дотримуватись інші [510, с. 65]. Державно-владний дискурс передбачає інтерпретацію цього визначення у такому вигляді: це надане нормативно-законодавчими актами право органам державної влади реалізовувати правовий, економічний, політичний, правоохоронних та інший вплив на розвиток суспільних відносин у спосіб, визначений їхніми повноваженнями та компетенцією.

Варто зауважити, що за таким контекстом одним з основних чинників диференціації влади є критерій її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Означений принцип закріплений в статті 6 Конституції України. Він означає: по-перше, розподіл функцій між державними органами відповідно до вимог праці; по-друге, закріплення певної самостійності кожного органу влади при здійсненні своїх повноважень; по-третє, наділення кожного органу можливістю протиставляти свою думку рішенню іншого органу, контролюючи цим повною мірою його дії [72].

Передбачається, що законодавча влада у своїй діяльності зосереджує свою роботу навколо формування правової системи держави. Її роль полягає у забезпеченні правового регулювання суспільства, шляхом законодавства, адже будь-які процеси, відносини що виникають в суспільстві потребують державного регулювання, які зазвичай реалізуються у вигляді законодавчих актів. Завданням законодавчої гілки влади є прийняття законів, які зможуть забезпечити розвиток суспільства, виходячи з потреб громадян. Законотворення є важливим елементом і водночас інструментом, що

спрямований на організацію сфер життєдіяльності суспільства, прав і свобод людини через творення законів. Ця гілка влади відіграє особливу роль – на неї покладається організація та функціонування також інших двох гілок влади. Судова ж гілка влади представляє собою гілку влади на яку покладається здійснення правосуддя в державі і суспільстві. Вона діє від імені держави та здійснює функцію конституційного контролю. Такий контроль дозволяє підтримувати стабільність соціальної системи. Своєю чергою, виконавча влада займає особливу роль у політичній системі суспільства [221]. Найбільш розповсюдженою позицією щодо призначення виконавчої влади є втілення в життя рішень, прийнятих парламентом. Тобто, основна роль виконавчої влади та її органів полягає у забезпеченні реалізації законів держави, що і визначає її зміст. Діяльність виконавчих органів ґрунтується на законах держави і спрямована на їх виконання. Покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це представляє сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади [41, с. 19]. Однак існує думка, що роль виконавчої влади багато в чому полягає не тільки у виконанні законів прийнятих законодавчим органом. Діяльність цієї гілки влади охоплює різні сфери життєдіяльності суспільства. Для більш ефективної роботи вона має повноваження, що не пов'язані виключно з виконанням законодавчих актів. Помилково було б зводити роль і призначення виконавчої лише до виконавчих функцій, адже здійснення управління суспільними справами потребує не лише чіткого виконання, а й вміння удосконалювати нормативно-правову базу, реагувати на суспільні потреби тобто за нею залишається можливість творчих дій. Також, органи виконавчої влади виконують і розпорядчі функції, ухвалюючи певні рішення та контролюючи галузі, що підпорядковуються їм [221].

Відповідно, загалом законодавча влада управляє суспільними

процесами, однак в край специфічний спосіб – шляхом встановлення загальних правил, основ, процедур та принципів їхнього розвитку. Виконавча ж функція безпосередньо репрезентує діяльністю управлінський процес, який втілює в дійсність основні постулати збалансованого розвитку. Своєю чергою судова влада, здійснюючи вплив на фактичні суспільні відносини, слідкує за тим, щоб вони були забезпечені легітимністю [516, с. 62].

Як бачимо, ідея функціональності принципу розподілу влади досить проста: окремо є ті, хто встановлює правила – це законодавці, окремо ті, хто вирішують, хто правий – судді, та окремо ті, хто менеджерить державу – виконавці. Всі вони незалежні, можуть впливати одне на одного, але не домінувати [190]. Це є необхідним, щоб запобігти концентрації всієї державної влади в руках однієї особи або одного органу, що, як показує історичний досвід, приводить до свавілля в керівництві державою і суспільством. Необхідною умовою ефективного втілення цього принципу в практику організації і діяльності державного апарату є створення системи взаємних стримувань і противаг між органами, які належать до різних гілок влади. Зокрема в Україні передбачені: право Президента України за певних умов достроково припинити повноваження Верховної Ради або накладити вето на закон, прийнятий Верховною Радою; повноваження Верховної Ради України по ухваленню резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що тягне за собою його відставку, а також по зміщенню Президента з його поста у порядку імпичменту; обов'язковість скасування будь-якого державного акту після того, як Конституційний Суд встановив їх невідповідність діючої Конституції, а також можливість оскарження рішень органів державної влади і результату виборів Президент або депутата ради будь-якого рівня в судовому порядку [72].

Важливо, що поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачає їх тісну взаємодію, кінцевим результатом якої є досягнення конституційних цілей і завдань (забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх безпека, стабільність конституційного ладу тощо) [312]. Це

може включати надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [311].

Маємо зауважити, що окрім аспекту функціонального призначення в механізмі державотворення (законодавча, виконавча, судова) доцільно виділяти територіальні (місцева та центральна), часові (постійна та тимчасова), легітимізаційні (легітимна та нелегітимна (самопроголошена, «тіньова», «олігархічна»)) та інші її характеристики. І якщо більшість таких мають теоретичне значення, окремі з таких репрезентують її унікальну практико-реалізаційну ідентифікованість.

Деталізуючи зазначене дещо конкретніше, наведемо приклад наявності такого поняття як «місцева» або «локальна» влада. За справедливими твердженнями Н. Селютіної, в демократичних умовах місцева влада є вагомим чинником в управлінні державою [322, с. 4].

Наприклад, на переконання Б. Калиновського місцева публічна влада в Україні – це свідомо-вольове відношення між людьми та їх організаціями, які проживають, перебувають або розташовуються на певній території, у процесі якого ті, що мають владу, здатні шляхом прийняття легітимних рішень вирішувати справи суспільного значення та визначати поведінку підвладних для забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, функціонування та розвитку території на конституційно-правових засадах, спираючись у необхідних випадках на можливість примусу. Відповідно, її ознаками є: являється свідомо-вольовим відношенням між людьми, або їх організаціями; має територіальне підґрунтя; передбачає процес, під час якого ті, що мають владу, визначають поведінку підвладних, спираючись на можливість примусу; її джерелом є український народ; реалізується стосовно спеціального об'єкта; має конституційний характер; містить дві складові. Уточнюючи останнє, йдеться про те, що місцева публічна влада залежно від

функціонального призначення містить дві складові: владу місцевих органів державної виконавчої влади та владу органів місцевого самоврядування. В основу першої складової покладена необхідність забезпечення виконання функцій держави на певній території, а в основу другої – необхідність здійснення управління місцевими справами територіальною громадою. Варто зауважити, що проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, як правило, розглядаються відокремлено, що в сучасних умовах розвитку держави неприпустимо, оскільки поза увагою залишаються важливі аспекти щодо можливостей здійснення спільних заходів розвитку адміністративно-територіальних одиниць [128, с. 6].

Однак питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями – досить складне. Залежно від політичних тенденцій у тому чи іншому суспільстві змінювалися погляди на самоврядування. Так, в юридичній доктрині раннього капіталізму панувала думка, що самоврядування – це самостійне ведення місцевого господарства територіальною общиною, без контролю з боку держави. З часом до компетенції органів самоврядування стали включати не тільки економічні, але й соціально-культурні інтереси місцевого значення [326, с. 114].

Згідно зі статтею 140 Конституції України [139] та статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [277] обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Тобто районні та обласні ради у відповідності до цілей свого створення повинні реалізовувати регіональні інтереси, оскільки в межах районів та областей сформувалася не тільки певна економічна цілісність території, а й людська спільність зі своїми інтересами, інфраструктура, яка повинна задовольняти потреби всіх громад

адміністративної території, і управління якою від імені громад повинні здійснювати самоврядні органи районного та обласного рівнів [31, с. 369–370; 131, с. 155–156]. Причому порівняння повноважень обласних та районних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування показує, що більшість із них мають суміжний характер, тобто місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання [31, с. 371].

Ось зокрема Я. Печенка стверджує, що соціальна природа інституту місцевого самоврядування полягає у тому, що органи місцевого самоврядування є: 1) досить самостійною публічною владою територіальної громади; 2) ґрунтуються на окремій формі власності – комунальній; 3) мають самоврядні територіальні межі дії; 4) мають самостійну систему владних суб'єктів (представницькі органи, їх виконавчі комітети, голови цих органів), кожен з яких наділений певним обсягом владних повноважень); 5) здійснюють функції муніципального управління на основі програм розвитку, які затверджуються місцевими представницькими органами; 6) мають багатофункціональну сферу компетенції, яка дає право на здійснення широкого кола повноважень; 7) спираються на власну нормативну базу – муніципальне право [228, с. 116].

Відповідно, якщо поглянути на порушене питання під кутом зору виключно публічно-правового поля, на нашу думку, владою є надане нормативно-законодавчими актами право конкретному суб'єкту владних повноважень на організацію та здійснення своєї компетенції, пов'язаної з плануванням, розробкою, прийняттям, впровадженням, реалізацією чи контролем за виконанням рішень, які мають юридичні наслідки індивідуалізованого або нормативного характеру. У такому контексті влада виявляє свою сутність через дві основні сфери діяльності – політичну та адміністративну. Відповідно, маємо можливість для виокремлення політичної та адміністративної влади, особливості яких доречніше визначити

на наступних етапах цього дослідження.

Повертаючись до тези про можливість виділення унікальних практико-реалізаційних особливостей влади через призму аналізу спеціальних її різновидів, на нашу думку, доречно вказати про формальне виокремлення так званої «четвертої влади», репрезентованої діяльністю сучасних медіа.

Означене обумовлено тим, що розвиток засобів масової інформації (далі – ЗМІ) в кожній країні світу тісно переплетений з політичною, економічною і культурною історією. Мас-медіа завжди вважали найдієвішим інструментом політичного впливу [329], адже в умовах певної політичної ситуації ЗМІ дозволяють здійснювати маніпулювання з метою стабілізації або розхитування даної політичної системи. Оскільки ЗМІ формують громадську думку, яка є формою політичної свідомості, то створюється певний вектор політичної спрямованості серед окремих елементів соціуму (об'єкти влади), що в сукупності створюють відповідний електорат нав'язаної політичної волі окремими суб'єктами. Це пояснюється тим, що більшість населення долучається до політичних процесів не безпосередньо, а опосередковано через ЗМІ («сидячи на дивані» важко перевірити достовірність інформації) [378, с. 111].

Безпосередньо щодо політичних функцій, що виконують ЗМІ, то, як зазначає А. Слободянюк, дослідники виокремлюють наступні: 1) інформаційна – отримання, обробка та розповсюдження інформації про діяльність усіх найважливіших елементів політичної системи. Для людини постійний інформаційний зв'язок з навколишнім світом, соціальним середовищем, є найважливішою умовою нормальної життєдіяльності. Загальною тенденцією сучасного суспільного розвитку є панування та різке збільшення частки інформації, що отримується завдяки ЗМІ, а не з безпосереднього досвіду індивіду та між особистого спілкування; 2) освітня функція – повідомлення інформації, що доповнює знання про політику й політичний процес, яку отримують громадяни в освітніх установах різного

рівня; 3) політичної соціалізації – засвоєння політичних норм, цінностей та зразків поведінки, сумісних із нормальним функціонуванням політичної системи; 4) критики та контролю – формування думок та поглядів на те, що відбувається в політичній галузі. Критика та контроль сприяють також артикуляції різних суспільних інтересів, мобілізації на політичну участь [325].

Важливо, що адресатом діяльності ЗМІ може бути як суспільство в цілому, так і окремі його частини, тобто реалізується один з найефективніших різновидів комунікацій – віч-на-віч зі споживачем політичної інформації. Це дає змогу спрямовано формувати суспільну думку, вести діалог, здійснювати безпосередній політичний контакт, зумовлюючи його «наповнення» та «акцентуацію». З цього виникає думка про те, що «четверта влада» за певних обставин має перевагу над іншими і є більш впливовою за них [378, с. 114].

Можемо узагальнити, що за такого інтерпретування владою є здатність та можливість певної системи суб'єктів здійснювати психологічний вплив на свідомість індивіда та соціальні маси через можливість формування, поширення та контролю інформації як аксіоматичної споживчої цінності населення.

Таким чином, влада, як явище соціальної дійсності, може розглядатись з багатьох дискурсів, особливості визначення яких залежать від конкретного дослідницького запиту. Зокрема нами розкрито формальний, державно-владний, публічно-правовий та ідеологічний дискурси його інтерпретації. Загалом це мультидисциплінарна категорія, що поєднує своїм змістом особливості взаємовідносин між людьми, суб'єктами та об'єктами, а також проявляється як завдяки множинним формам примусу, так і без будь-якого видимого застосування сили з боку інших [510, с. 65].

Відповідно влада, по-перше, є онтологічною концепцією, якістю різних станів буття, сутністю можливостей та віддзеркаленням реальності; по-друге, це активний чи пасивний прояв сили, застосовний від суб'єкта до об'єкта



[510, с. 65]. Такий підхід дозволяє розглядати владу як складну та багатовимірну категорію, яка репрезентує систему взаємозв'язків різного рівня, предметного поля і способів впливу, що детермінують стан та перспективи розвитку соціокультурних, економічних, політичних, адміністративних, етичних та інших процесів державотворення [121].

Якщо підсумувати результати проведеного дослідження, можемо констатувати, що найбільш проблематичним наразі є здійснення диференціації влади з узагальненням про її обов'язкову публічність у дискурсі державотворення, адже вона або поглинає державну та політичну як самостійні різновиди соціальної влади або ж має інакші точки дотику з означеними. Загалом допустимо розглядати публічну та політичну владу як синонімічні категорії, адже і там і там базова їхня характеристика об'єктивується через колегіальність діяльності щодо прийняття юридично значимих рішень. Однак дозволимо собі висловити припущення, що політична влада характеризується іншими ключовими положеннями, які з публічністю можуть і не мати точок для перетину.

Отже, диференціація влади за різними аспектами (функціональними, територіальними, часовими, легітимізаційними тощо) є важливою в контексті правильного розуміння основних постулатів та засад ефективного функціонування механізму державотворення. Водночас вбачаємо, що виокремлення політичної та адміністративної влади в контексті їхньої дихотомії, взаємодії та єдності сприяє більш ґрунтовному вивченню основ реалізації політико-адміністративних державних функцій [111].

## **1.2. Інституційна характеристика політичної та адміністративної влади України**

Багато хто визнав, що філософські та конституційні образи суверенної держави є оманливими. Тією мірою, в якій сучасна держава «править», вона

робить це на основі розгорнутої мережі відносин, сформованих між комплексом інституцій, організацій та апаратів, які її утворюють, а також між державними та недержавними установами. Соціологічна історія державотворення показала, що в Європі протягом багатьох століть економічна діяльність регулювалася, підтримувався порядок, проголошувалися та виконувалися закони, надавалася допомога хворим і нужденним, мораль прищеплювалася тощо за допомогою практик, які мало були пов'язаними з державою [493]. У даному контексті йдеться про синергію раціональних і ірраціональних аспектів у процесі державотворення та функціонування сучасної держави, адже такі фактори як культурні традиції, громадська думка, психологічний настрій суспільства, соціокультурні переконання (зокрема і стереотипи) можуть мати сильний вплив на стратегічні та тактичні цілі політики її розвитку [122, с. 109].

Загалом стратегічний розвиток держави є досить цікавою та водночас надзвичайно ємкою категорією, яка може репрезентувати як узагальнений вияв основних напрямів державотворення у контексті слідування передовим практикам забезпечення належного рівня соціального, економічного, культурного розвитку країни, так і виражати конкретні стратегічні пріоритети держави, що базуються на її поточних потребах, можливостях та викликах [122, с. 109].

Так, згідно з положеннями Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», основними засадами політики у сфері розбудови державності є: розвиток демократії шляхом удосконалення механізму державного управління, здійснення парламентського контролю; вдосконалення системи проведення виборів до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування; модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності; посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, кадровими

призначеннями на керівні посади в центральних органах виконавчої влади, судах, правоохоронних органах; забезпечення справедливого і доступного судочинства; забезпечення дотримання міжнародних стандартів незалежності суддів; посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності, забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, судьями, керівниками правоохоронних органів і силових структур; боротьба зі злочинністю шляхом поліпшення координації роботи правоохоронних органів, оптимізації їх структури, належного забезпечення їх діяльності [254].

У дискурсі досліджуваних питань з означеного маємо, по-перше, наявність проблем у сфері реалізації державного управління, яке не повною мірою відповідає основним постулатам демократизації; по-друге, недосконалість механізмів формування органів публічної влади; по-третє, чітку диференціацію систем державної служби та політичної служби, перша з яких обов'язково має бути політично нейтральною; по-четверте загальну проблему недостатньої відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень.

Однак слід наголосити також і на тому, що сам термін «політика» є неоднозначним. Це відзначають чисельні вчені, вказуючи, як приклад, що на відміну від англійської, в усіх слов'янських мовах існує лише один термін «політика», який застосовується для позначення і боротьби за владу (англійський еквівалент «politics»), і її здійснення на різних суспільних та адміністративних рівнях («policy») [69, с. 31].

Звернувшись до законодавчих актів України маємо, що термін «політика» позначає: 1) сукупність документованих рішень, що приймаються з певною метою та конкретним спрямуванням; 2) комплекс цілей, правил поведінки, а також вимог які в сукупності розроблені для досягнення певної мети; 3) основні принципи та підходи, якими слід керуватись для досягнення чого-небудь; 4) система загальних підходів, принципів і способів формування управлінських рішень; 5) фундаментальний підхід, який має бути прийнятим

для управління чим-небудь; 6) підхід, вимоги, правила, обмеження, рекомендації, що регламентують порядок здійснення чого-небудь; 7) сукупність задокументованих положень, правил і практик, які визначають цілі та порядок забезпечення чого-небудь; 8) загальні наміри, зобов'язання та спрямованість дій; 9) інструмент, що сприяє досягненню конкретних цілей [483, с. 50]. Тобто законодавець сталий у інтерпретуванні його характеристик, які узагальнено ідентифікують це явище як інструмент реалізації влади.

Інше понятійно-змістове наповнення терміну «політика» розкривається через його контекстне використання в науковій та практичній літературі. Ось тут, власне, і маємо, що політична влада є найважливішим видом влади в суспільстві, яка існує паралельно з економічною, соціальною, духовно-інформаційною, сімейною владою та уявляється як здатність здійснювати, реалізувати свою волю за допомогою політики і правових норм [186].

Як можна здогадатись із назви цього етапу дослідження, на нашу думку, контекст співвідношення політичної влади з іншими її різновидами є значно ширшим. Підтвердження означеної думки маємо щонайменше у працях вчених, які досліджують зміст та сутність політико-адміністративних відносин, адже багато з таких розпочинаються з каверзного запитання: «Хто має владу?». Відповідаючи на нього, науковці концентрують увагу і на формальних, і на неформальних принципах, що визначають поведінку політиків та чиновників у процесі управління державою. Так, із формально-правової позиції Абербах та Рокман стверджують, що владу мають політики. Проте, на думку тих же авторів, – «державні службовці володіють цінними знаннями щодо механізмів роботи уряду, які відсутні в політичних діячів» [421, с. 1]. Тому, з неформальної точки зору, чиновники також мають владу. Цієї ж думки дотримуються Кемпбелл та Пітерс, які стверджують, що: «політики, отримавши владу, природно розраховують на те, що прийматимуть важливі політичні рішення, але з часом вони починають розуміти, що чиновники можуть посягнути на їхню владу» [440, с. 80].

Підсумовуючи вищесказане, важко не погодитися з думкою Пейджа, який вважав, що владу мають як чиновники, так і політики [327, с. 97–98; 484].

Якщо інтерпретувати думку І. Григорчака, політичною владою можна іменувати суб'єктів підготовки та прийняття або впливу на прийняття/неприйняття стратегічних рішень й диктувати в підсумку правила організації життя в суспільстві [61, с. 63]. Водночас адміністративна влада репрезентована управлінським апаратом, який маючи владні повноваження, реалізує на практиці стратегічні рішення [61, с. 35].

Щоб уточнити зазначене наголосимо, що досить тривалий час вбачалось, що між «політикою» і «адмініструванням» має бути чітке розмежування – прийняття політичних рішень та їхнє виконання. Тобто адміністрування знаходиться поза межами політичної сфери. Таке обґрунтування розподілу державних функцій було надано ще Вілсоном у 1887 році та отримало подальший науковий розвиток в межах соціологічної, політичної та управлінської галузей наукових знань. Ймовірно ця думка бере початок з фундаментального принципу поділу влади, який є базисом організації державного механізму багатьох сучасних держав [483, с. 49]. Однак це тільки припущення, адже слід враховувати особливості становлення американської системи публічного адміністрування, розвиток якої безпосередньо вивчав Вілсон.

Його ідеї згодом втілилися в теорію державного управління (публічного адміністрування), відому як політико-управлінська дихотомія, що тривалий час розглядалася як основа традиційної теорії державного управління [61, с. 63]. Однак історичний розвиток довів помилковість абсолютизації погляду Вілсона, адже такий підхід не розкриває сутності глибинних взаємозв'язків між політичним та адміністративним вимірами влади, які можуть знаходитися на одному рівні, де політичні рішення та адміністративні заходи об'єктивують єдину процедуру досягнення суспільно важливих державних (публічних) цілей. У цьому контексті йдеться про єдність процедур формування та реалізації державної політики, які досить

часто є предметом відання конкретного суб'єкта владних повноважень, що діє як цілісна структурна одиниця, яка хоч і має окремо виконавчо-політичний (або політико-урядовий) та виконавчо-адміністративний функціональні інститути, проте останній завжди знаходиться у підпорядкуванні (спрямуванні діяльності) першого.

Власне, зрозумілим є те, що за загальним контекстом дихотомія політика-адміністрування спирається на функціонально-структурний погляд на повноваження уряду, що поділяє їх між виборними та адміністративними посадами за функціональними напрямками [504, с. 505]. Таким чином, виконавчий інститут має дві галузі реалізації функцій держави: політика та адміністрування [504, с. 505]. Йдеться про те, що уряд виконує «функцію політики» і «функцію адміністрації», де перша пов'язана з виробленням політичного курсу або виконання волі держави і суспільства, а друга – із впровадженням в життя цього політичного курсу [91, с. 117]. Зокрема виконавча політична влада (або політико-урядова влада) знаходиться в руках політичних діячів – міністрів уряду, а виконавча адміністративна влада належить самостійним урядовим органам – міністерствам. Уряд, здійснюючи виконавчу політичну владу, визначає поточні і стратегічні напрями політичного курсу, тоді як міністерства в рамках своїх виконавчих адміністративних повноважень застосовують правові норми і проводять ці рішення в життя [91, с. 117–118].

Однак попри те, що за загальним правилом саме уряд відповідає за управління країною [485], не слід розглядати його як єдино відповідального суб'єкта, що формує модель розвитку розробки владою ефективних рішень. Хоч уряд і держава використовуються як взаємозамінні, однак між ними існує відмінність. Уряд є більш формальним, відчутним і лише певним аспектом держави, оскільки «держава» включає в себе широкий спектр як формальних, так і неформальних процесів, і її зусилля спрямовані на досягнення цілей задля служіння суспільству, що прагне жити в єдності на однакових та рівних умовах, де уряд та його структури здебільшого

орієнтовані й спеціалізовані на окремих аспектах публічного адміністрування [64, с. 40].

Тому доречніше вбачати, що політико-адміністративні відносини є репрезентацією взаємодії між представниками політичної та державної служби під час вирішення проблем публічного значення.

Для більш ґрунтовного висвітлення зазначеного уточнимо, що згідно із законодавчим трактуванням державною службою є публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством. Водночас державним службовцем визначається громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [250]. З вказаного маємо, що державна служба об'єктивує виконавчо-адміністративний інститут органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Щодо політичної служби, наразі однією з найпоширеніших думок є те, що вона репрезентує діяльність політичного діяча. Тобто це служба на політичних посадах та діяльність депутатів у радах всіх рівнів (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна, районна, сільська, селищна тощо ради) [226, с. 70]. Вчений В. Малиновський переконаний, що йдеться про діяльність посадових осіб, яка забезпечує формування (вироблення) та реалізацію державної політики у відповідній сфері, до компетенції якої не входить здійснення адміністративних функцій та управління персоналом. Означені особи керуються специфічними принципами, що суттєво відрізняє їх від державної служби: наявність чіткої політичної позиції; активність та ініціативність; політична моральність (дотримання своєї політичної позиції) [184, с. 72]. Її специфіка визначається: особливим порядком призначення на посаду, регламентованим конституцією та законами; особливим порядком звільнення та припинення повноважень; особливими видами відповідальності, що має ознаки публічної [184, с. 70–72]. Нам імпонують розмірковування О. Петренко, що інститут політичної служби формують особи, які чинять безпосередній вплив на політичний розвиток держави. Це: 1) посади Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністра та міністра України та деякі інші посади, статус яких як політичних визначатиметься додатково законами України та іншими нормативно-правовими актами; 2) чинні депутати, які своєю чергою, створюють депутатську коаліцію (більшість) та опозицію [226, с. 72].

Загалом еволюція поглядів на сутність політико-адміністративної взаємодії коливалася від повного протиставлення цих двох феноменів до розгляду їх як різних складових однієї системи [14, с. 82], адже в структурі держави і суспільства вони тісно пов'язані між собою [483, с. 49], перегукуються, однак сильно відрізняються одна від одної за своїм соціальним та правовим статусом. Нам імпонує думка, що відправною точкою для будь-якої дискусії у цьому контексті має бути класична праця



Френка Гуднау (1900 рік) «Політика та адміністрація». Це книга, яку багато цитують, але рідко читають. Гуднау часто неправильно тлумачать як прихильника відділення політики від адміністрації, але насправді він виступає не за відокремлення, а за симбіоз. Він вважає, що ці функції нерозривні, і для ефективного управління необхідно виконувати обидві. Адже політична функція полягає у вирішенні конфлікту, утворенні какофонії інтересів і голосів, створенні політики. Адміністративна або бюрократична функція полягає у створенні політики через процес реалізації [478]. Досить влучним щодо цього вбачаються твердження І. Григорчака, який зазначає, що політична та адміністративна влада сповідують відносно спільні цілі й завдання, однак здійснюють загалом різні функції в суспільстві [61, с. 36].

Зокрема до функцій політичної влади слід віднести такі: 1) стратегічну – розробляє та приймає стратегію розвитку суспільства, визначає програми дій у тих чи інших сферах суспільства; 2) комунікативну – здійснює моніторинг інтересів різних соціальних груп суспільства та відображає його в політичних документах; 3) організаторську – організовує маси для виконання прийнятих рішень і поставлених завдань, дієвих механізмів утілення визначеного політичного курсу; 4) контролюючу – здійснює контроль за виконанням прийнятих рішень; 5) регулюючу – регулює суспільні відносини, здійснює розподіл і перерозподіл ресурсів; 6) ціннісну – виступає носієм базисних традицій і підвалин суспільства, його духовних і моральних цінностей; інтеграційну – забезпечує цілісність та єдність суспільства; державотворчу – виступає носієм державного суверенітету, свого роду гарантом державності, а за її відсутності – очолює боротьбу народу за неї; кадрову – відбирає й готує кадровий резерв для державних та політичних інститутів [61, с. 36]. Натомість адміністративна влада виконує такі головні функції: тактико-організаційну – вибирає найефективніші шляхи втілення та забезпечує практичну реалізацію політичної програми, прийнятої політичною владою; комунікативну – виступає проміжною силою між політичною з одного боку та середньою і нижчою ланками чиновництва з

іншого, головним джерелом інформації та рекомендації для політичної еліти; стабілізуючу – своєрідний механізм підтримання стабільності та спадковості розвитку політичної системи, передачі накопиченого досвіду; особливо в перехідних країнах виступає каталізатором інколи необдуманих ініціатив політичної еліти [61, с. 36]. Причому з одного боку не існує чіткого поділу функцій між політичною та адміністративною владою, оскільки на практиці досить складно провести грань між рекомендаціями під час розроблення і прийняття важливих рішень та їх виконанням, а з іншого – між політикою та адміністрацією повинна завжди існувати умовна лінія [61, с. 36–37].

З означеного матеріалу маємо, що за широкого контексту політичною владою можна іменувати суб'єктів встановлення політичних пріоритетів, затвердження (схвалення) стратегій розвитку, прийняття законодавчих актів та актів регулювання загальних напрямків державної політики. Йдеться про політичних службовців, які приймають політичні рішення на рівні держави або регіону (політичні партії (конкретно – депутати), члени Кабінету Міністрів України, глава держави). Вузкий контекст може бути репрезентований виконавчим дискурсом, тобто можливістю окремого виокремлення політичної влади, яка зосереджена у межах окремих урядових представників (виконавчо-політична влада).

Відповідно ми більш схильні до думки доцільності виокремлення двох вимірів політичної влади – 1) публічної, до складу якої входять представники парламенту, глава держави та так звана «законодавча» еліта місцевого самоврядування (голови, їх заступники секретарі та всі інші депутати рад); 2) урядової, репрезентованої системою суб'єктів виконання виконавчо-політичних функцій (члени Кабінету Міністрів України).

Своєю чергою, адміністративною владою можуть іменуватись як всі представники сфери виконавчої діяльності держави (реалізація політичних рішень у практичному плані, здійснення функцій забезпечення правопорядку, економічного розвитку, соціального захисту тощо), так і суто адміністративні органи, які відповідають за виконання встановлених норм, вирішення

рутинних адміністративних питань та забезпечення нормальної роботи державних структур. Важливо, що за урядового дискурсу обидва типи влади – політична та адміністративна – взаємодіють та доповнюють один одного, репрезентуючи виконання політико-адміністративних функцій уряду та його структур. Аналогічна ситуація і з органами місцевого самоврядування. Водночас загальний контекст, де політична влада чітко відокремлена від адміністративної (наприклад, коли глава держави приймає політичне рішення, а уряд та інші уповноважені суб'єкти безпосередньо його виконують) засвідчує значимі відмінності у способах функціонування та взаємодії цих двох видів влади, адже маємо справу з чітким розподілом функцій та сфер відповідальності [111].

Тому дихотомічний/консолідаційний аспект політико-адміністративних відносин має включати як внутрішньоурядовий компонент, так і зовнішньополітичний, який передбачає взаємодію:

– між законодавчою та виконавчою владою, які функціонують у взаємозалежних суспільних сферах і які об'єднує загальна природа походження, що пов'язана із феноменом влади [141, с. 10]. Зокрема Джоел Д. Абербах, Роберт Д. Патнем, Берт А. Рокман, Томас Дж. Антон, Семюел Дж. Елдерсвелд, Рональд Інглхарт у 1981 році стверджували: «в добре впорядкованій державі політики формулюють мрії суспільства, а бюрократи обережно втілюють їх у життя» [422];

– між законодавчою, виконавчою владою, президентом та місцевим самоврядуванням як суб'єктами, що формують національну систему державотворення;

– між структурами органів місцевого самоврядування, що є відповідальними за реалізацію основ місцевого розвитку.

З усім тим, маємо наголосити, що проблематика політико-адміністративних відносин у контексті поєднання урядом його функцій політичного спрямування розвитку суспільних відносин у кореляції з виконанням встановлених цілей його адміністративним сектором є достатньо

зрозумілим процесом, який має належний науковий супровід (за виключенням окремих особливостей). Щодо належної взаємодії суб'єктів національної системи державотворення теж достатньо теоретично опрацьованого матеріалу, однак не так багато, як щодо попереднього питання. Водночас найменше уваги приділяється питанням політико-адміністративної роботи локального рівня.

Відповідно, доречним вбачаємо уточнення, що в інституціях місцевого самоврядування виокремлення політичної і адміністративної влади здійснюється за класичним критерієм, – принципом хто займає посаду через вибори або механізм призначення [322, с. 4]. Відштовхуючись від положень чинного законодавства вбачаємо, що в досліджуваному контексті має йти мова про належну взаємодію між представницькими органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами [109].

Так згідно з профільним законодавчим актом, представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [277]. Тобто, представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють місцеву владу від їх імені та в їх інтересах. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування та депутатів, які входять до їх складу, громадяни здійснюють владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників. Щобільше, провідна роль представницьких органів у системі місцевого самоврядування забезпечується тим, що депутати місцевих рад обираються безпосередньо територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Поряд із цим, представницькі органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти місцевого значення, які своєю чергою складають правову основу діяльності інших органів місцевого

самоврядування [388, с. 99].

У загальному вигляді зміст діяльності цього органу можна схарактеризувати трьома основними моментами: 1) прийняття рішень, які визначають загальну політику органів місцевого самоврядування та основні пріоритети у кожній зі сфер компетенції на даному рівні; 2) затвердження основних рішень, що приймаються виконавчими органами та підрозділами представницького органу; 3) здійснення загального контролю над діями власних виконавчих органів [228, с. 117–118].

Своєю чергою, виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані органи для виконання виконавчих функцій. Виконавчі органи місцевого самоврядування є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Законодавством уточнюється, що у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово [277].

Наведений матеріал дає змогу сформулювати попередній висновок про те, що структурна побудова політико-адміністративних відносин локального рівня управління організована таким чином, щоб забезпечити цілість та єдність процедур прийняття і реалізації політичних рішень. Формальна самотійність виконавчого апарату проявляються відсутністю можливості останнього самотійного прийняття рішень публічного значення, обмеженням його функцій класичним адміністративним арсеналом дій. Це, з одного боку, характеризує інститут місцевого самоврядування як такий, що організаційно сформований за типом функціонування уряду, який діє як цілісна система прийняття та реалізації політичних рішень, однак з іншого –

це також підкреслює обмеженість у реальному впливі виконавчого апарату на процес прийняття рішень. Проте таке твердження слід розглядати як поверхневе, адже наведеного матеріалу недостатньо для того, щоб визначити специфіку конкретних завдань і функцій, які виконуються на різних етапах забезпечення місцевого розвитку. Тому окремо означені особливості знайдуть своє відображення на наступних етапах цього дослідження.

Важливим узагальненням щодо означеного слід вбачати також тезис про те, що при наявності дихотомічного/консолідаційного зв'язку між політичним та адміністративним аспектами влади конфліктологічний вимір стає невідворотним елементом політико-адміністративних відносин. Йдеться як про відкрите або приховане протистояння цих сторін внаслідок відстоювання ними взаємовиключних інтересів, цілей, позицій, суджень чи поглядів [140, с. 12], так і про надмірне злиття цих двох аспектів, що може знизити ефективність управління через відсутність належного контролю та стримування. Першопричиною для існування такого стану речей є відсутність стійкості у питаннях забезпечення взаємодії між політичною та адміністративною сферами управління (як в загальному, так і конкретному значенні).

Зокрема за висновками О. Грибко в Україні бракує професійних адміністраторів-управлінців, вільних від «тиску» політики, а також політиків, які б розумілися на механізмах управління. Утім, наука управління була задумана як технічний спосіб вирішення суспільних проблем, що дозволяє уникнути підводних каменів політики. Можна сказати, що суспільству було б набагато краще, якби процес прийняття колективних рішень був позбавлений політичного посередництва, а натомість ґрунтувався би лише на раціональній, науковій основі. Отже, на її думку, найкращим способом поєднання таких схожих і водночас різних явищ як політика і управління, є спосіб, запропонований гібридною моделлю, яка дозволяє політичним суб'єктам висловлювати свою незгоду через політичні центри. Адже визначаючи конфлікт у політичному процесі, гібридна модель сприяє

розвитку демократичних практик та інститутів. Інакомислення, а не обов'язковий консенсус, є незамінним для активізації демократичних процесів та усунення «демократичних дефіцитів», які пронизують сучасні суспільства [60, с. 125].

Можемо додати, що таке твердження може бути піддане критиці, оскільки існує думка, що агоністична модель демократії представляє собою лише «опис традиційної політики групових інтересів, перекладений на модну та незв'язну мову постструктуралізму» [20, с. 103; 445, с. 26], тобто вона не додає нічого нового до вже існуючих уявлень про політику, яка базується на конкуренції та конфліктах між різними групами з різними інтересами.

Відповідно, конфліктологічний вимір політико-адміністративних відносин може розглядатись як норма, а не відхилення. Але в досліджуваному контексті варто звернути увагу на те, що досить часто політичні суб'єкти прагнуть до досягнення стратегічних цілей, що відображають їхню виборчу програму та підтримку громадськості, тоді як адміністративні актори фокусуються на забезпеченні ефективності виконання поточних завдань та функцій, які можуть не корелювати з наміченими векторами розвитку. За таких умов виникає реальна проблема розбудови державності, оскільки національна система державотворення фактично втрачає можливість забезпечити стабільність суспільного розвитку, реалізовувати інтереси громадян.

Тому надзвичайно важливо сформувати таку систему процедурного регулювання, яка забезпечить можливість кожного представника державної/публічної влади вираховувати наперед потенційні наслідки своїх дій з різних боків [511].

Необхідно відзначити, що еволюція парадигми управлінських процесів вже містила в собі елементи системного підходу та орієнтації на результативність. Зокрема використання стратегічного планування та прогнозування для попередження виникнення проблем є одним із базових принципів концепції нового публічного управління («new public

management»). Дана концепція була закладена в основу реформування державного управління в країнах Заходу та пізніше її ідеї поширилися в Україні та активно використовувалися при підготовці та проведенні низки реформ у вітчизняному суспільному секторі [37, с. 27]. Вона передбачала трансформацію бюрократів у менеджери, які стали розглядатися як центральні дійові особи в процесі змін. При цьому роль адміністраторів-менеджерів, повинна була полягати не стільки в нейтральному використанні професійних компетенцій, що характерним було для традиційного управління, скільки в ефективному управлінні фінансовими і людськими ресурсами з метою досягнення поставлених цілей. Тепер вони розглядаються не як пасивні виконавці своїх політичних господарів, а як активні і мотивовані агенти [465, с. 18]. Зокрема за політиками закріплювалася роль визначати стратегічні рішення та ставити завдання для менеджерів. При цьому зауважуємо, що, попри децентралізацію управління (поява напіваавтономних установ – агентств), контроль з боку політиків не зменшився. Останні зберігали досить істотний вплив на агенства через призначення їх керівників, щорічні бюджетні асигнування тощо. Як наслідок відбулося розмивання автономії агентств – збільшення їх автономії призвело до збільшення зовнішнього контролю з боку політиків, що дало підстави В.Кікертю назвати це парадоксом автономізації [428, с. 298]. Таким чином, концепція нового публічного управління викликала зміцнення ролі адміністраторів у політичному процесі та посилила участь політиків в здійсненні контролю за реалізацією політики із акцентом на реалізацію політики, а не на її контролі [61, с. 59].

Проте, обговорюється і виникнення низки проблем, породжених її застосуванням. По-перше, посилення влади чиновників призводить до втрати політиками контролю над адміністративними структурами, що знижує рівень відповідальності останніх. По-друге, враховуючи складність розроблення політичного курсу, цей процес неможливий без залучення адміністрації. Іншими словами, повинна існувати гармонія між політичним курсом та його



виконанням. Якщо ця гармонія відсутня, то, як зазначав Ф. Гудноу, настає «політичний параліч» [461, с. 27]. По-третє, існування представницької демократії породжує проблему формування системи державної служби, яка повинна враховувати один із принципів управління – неперервність здійснення [327, с. 98].

Власне забезпечення безперервності процесу управління є одним із головних завдань сучасності, що посилює стійкість до різного роду загроз. Його вияв забезпечується через наявність концептуальних політичних документів, закріплення у законодавстві чіткого розподілу відповідальності суб'єктів прийняття та реалізації суспільно важливих державних рішень, а також встановлення необхідних комунікацій між ними та громадськістю.

Маємо констатувати, що наразі ефективна модель політико-адміністративної взаємодії в Україні так і не сформована, проявом цього стала безперервність кризових явищ у системі органів державної влади як результат низької ефективності адміністрації, що покликана реалізовувати політичний курс [235, с. 25], який попри свою формальну чіткість, досить часто облишений можливості втілення у практичну площину.

Як підсумок цього етапу дослідження в цілому доречним є узагальнення щодо необхідності системного підходу до організаційної побудови політико-адміністративних відносин в Україні, спрямованого на встановлення чітких меж публічних повноважень керівництва країни. Причому прикметник «публічний» у запропонованій варіації застосування має позначати контекст спільності (більшою мірою відповідальності), а не відкритості їхньої діяльності.

Отже, доцільність прямої диференціації політичного та адміністративного сегмента влади є допустимою тільки в аспекті розподілу конституційних функцій. За таких умов має бути забезпеченою парламентсько-урядова, організаційно-самоврядна та президентсько-міжінституціональна політико-адміністративна взаємодія, яка виступає ключовим чинником у процесі державотворення та функціонування сучасної

держави, адже забезпечує взаємовплив між різними суб'єктами політичного та адміністративного процесів, сприяє вирішенню конфліктів, формуванню та втіленню стратегій управління, а також забезпечує прозорість, відкритість та ефективність державних дій і рішень [112].

### **1.3. Епістемологічний аналіз сфер об'єктивізації політико-адміністративних відносин в Україні**

За твердженнями В. Солових, політико-адміністративні відносини виступають як сфера взаємозв'язку і взаємопроникнення політики і управління в процесі вироблення політичних рішень і їхньої реалізації через управлінську діяльність, направлених на розв'язання суспільно-значимих проблем в різних сферах життя суспільства [327, с. 156]. Такою інтерпретацією мажемо підтвердити попередньо сформовані тези, які підкреслюють, що політико-адміністративні відносини в Україні виникають задля належного вироблення політичних рішень і їхньої ефективної реалізації.

Вартими уваги є узагальнення А. Матвійчук, що на те, якою ми бачимо реальність процесу прийняття рішень, впливає наше розуміння терміну «рішення». На думку дослідниці Дебори Стоун у людській практиці є багато способів ухвалення рішень: на основі звички, суспільної традиції, імпульсивного поривання, інтуїції чи зволікання; на основі згоди, доручення, домовленості, клопотання, судового розгляду, голосування чи жеребкування [341, с.185]. Розглядаючи підходи різних авторів, які намагалися розкрити зміст поняття «політичне рішення», варто відзначити, що ці визначення розкривали зміст поняття крізь систему ціннісних дискурсів, в яких перебували дослідники. Наприклад, Моріс Дюверже, досліджуючи партійні системи та партії, розглядає політичне рішення як розпорядчу функцію інституту влади. Для Роберта Даля та Чарльза Е. Лінблома політичні рішення

є вибором найкращої альтернативи в умовах інтерпретації владною елітою квоти народної довіри для реалізації власних інтересів. Для Гарольда Дуайта Лассвелла це аналіз владних відносин: що і яким шляхом в результаті тих чи інших рішень отримують ті, що панують, і ті, що підкорюються. «Влада є участю у прийнятті рішень: А має владу над В стосовно цінностей К, якщо А бере участь у прийнятті рішень, які впливають на політику В пов'язану з цінностями К» [166, с. 160–161]. Тому політичне рішення є результатом процесу вибору з-поміж альтернативних варіантів суб'єктно детермінованого розвитку ситуації. Повноважні суб'єкти керуються власними міркуваннями реалізації пріоритетних інтересів, виходячи з рівня компетенції та ціннісних установок. Таким чином, проблема прийняття рішення повноважним суб'єктом пов'язана з послідовним вирішенням трьох процесуальних дилем, а саме: 1) узгодження інтересів різних суб'єктів і рівнів; 2) володіння достатньою інформацією та вміння її аналізувати й використовувати; 3) узгодження рішення з релевантними ціннісними системами. Спосіб вирішення кожної з цих дилем і визначає корпоративну, професійну й моральну цінність ухваленого рішення, визначає шанси цього рішення бути ефективно реалізованим на практиці відповідно до задуму та очікувань [191]. В цілому, політичне рішення виступає результатом взаємодії органів державної влади з інституціями громадянського суспільства, виконання урядовцями закріплених у законодавстві функцій та ролей у політичному просторі [212].

Маємо зазначити, що прийняття і реалізація обов'язкових для суспільства державно-політичних рішень за визначеною проблемою, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади [141, с. 10] традиційно іменується державною політикою. Однак необхідно брати до уваги той факт, що до розуміння сутності й визначення дефініції державної політики та структурування її функціональних дій використовуються різні наукові підходи, оскільки політика вважається специфічним різновидом суспільної діяльності [173, с. 260]. Посилює наукову дискусію й відсутність

трактування цієї категорії у межах нормативно-правових актів України.

Аналізуючи галузеві її різновиди, такі як державна митна, морська, промислова, регіональна, регуляторна, технічна політика, а також державна політика у сфері освіти, культури, підприємництва, можемо бачити наступне: 1) це система принципів та напрямів діяльності держави; 2) це сукупність цілей, заходів, засобів та узгоджених дій уповноважених державною суб'єктів; 3) це система врегульованих зовнішніх та внутрішніх суспільних відносин; 4) це певна діяльність уряду з чітким спрямуванням; 5) це спрямовуюча та регулююча діяльність держави; 6) це нормативно-правова, регуляторна (адміністративна, економічна, фінансова) та публічна діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 7) це цілеспрямована законодавчо оформлена система організаційно-економічних і правових заходів; 8) це діяльність, спрямована на досягнення оптимального регулювання [483, с. 50].

Як зазначає І. Петренко [225], якщо узагальнити підходи до визначення державної політики західними вченими, варто розглянути трактування цього поняття, наведені Е. Янг і Л. Куїнн, зокрема: 1) державна політика – це дії, що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити; 2) державна політика – це реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади; 3) державна політика зорієнтована на досягнення мети, тобто намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві; 4) державна політика – це курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія; 5) державна політика – це рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в рамках поточної політики, тобто

не привести до жодних дій; 6) державна політика здійснюється одним або групою акторів, тобто політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців; 7) державна політика передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується; 8) державна політика – це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка [415, с. 5–6].

Аналіз зазначеного дає можливість стверджувати, що державна політика є кінцевим оформленням політичних намірів чинної на певний період політичної влади реформувати (розвивати) певний напрям функціональності суспільних відносин; об'єктивізацією способів реалізації влади, де суб'єкт владних повноважень (як правило, що наділений політико-адміністративними функціями), виконуючи свої прямі обов'язки (аналіз сучасного стану конкретної проблеми, оцінка майбутніх перспектив та формування плану заходів до впровадження, публічне обговорення тощо) формує стратегічну основу, а у конкретних випадках і реалізовує план дій, необхідний для вирішення проблем публічного значення [512, с. 92].

Слід вказати, що в межах власної праці В. Андріяш [10] відзначає, що О. Кучеренко зробив систематизацію різних підходів до розуміння державної політики та вважає, що в сучасній суспільно-політичній думці переважають три головні концепції державної політики, а саме: 1) плюралістична (акцентує увагу на процесі формування та здійснення державної політики в сучасному демократичному суспільстві як мультирівневої конкуренції між впливовими суспільно-політичними групами та об'єднаннями); 2) суспільного вибору (розглядає соціально-політично орієнтованого індивіда як основного носія соціальної активності, а тому на здійснення державної політики значною мірою впливають політичні та державні діячі вищих щаблів управління, що діють на основі вибору раціонального соціального інтересу); 3) детерміністська (становлення та функціонування державної політики визначаються економічними відносинами та відповідним способом виробництва). Саме ці концепції, як теоретичний інструмент дослідження, на

думку О. Кучеренко дають можливість визначення певної логіки виявлення необхідних умов для розробки концептуальних засад формування та здійснення державної політики в Україні [168, с. 279].

Відповідно державну політику в Україні загалом можна визначити як систему законів, регуляторних заходів, напрямків дій та пріоритетів фінансування, що стосуються певної сфери [448]. Умовно кажучи, це певна стратегія прийняття і практичної реалізації обов'язкових для суспільства рішень по тому чи іншому питанні [141, с. 10].

Як приклад, державна політика у сфері освіти – спрямовуюча і регулююча діяльність держави у сфері освіти, здійснювана їм із метою ефективного використання можливостей освіти задля досягнення цілком певних стратегічних цілей і розв'язання завдань загальнодержавного чи глобального значення. Вона реалізується за допомогою законів, загальнодержавних програм, урядових постанов, міжнародних програм та договорів та інших актів, а також шляхом залучення громадських організацій та рухів, широким загалом для її підтримки наявними у їхньому розпорядженні засобами (засоби масової інформації, громадські академії, професійні асоціації, спілки і т.д.) [197]. А ось державна політика у сфері культури – нормативно-правова, регуляторна (адміністративна, економічна, фінансова) та публічна діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення культурних потреб громадян відповідно до пріоритетів суспільного розвитку [276].

Тому можна стверджувати, що сутність державної політики України репрезентується через її подвійну природу, – політичну та адміністративну. Тобто держава реагує на проблему, шукає оптимальні шляхи її вирішення [512, с. 93], нейтралізує проблеми чим і забезпечує стабільність суспільного розвитку [512, с. 93].

Окремо слід знов акцентувати на проблемі співвідношення між «державним» і «публічним», однак на цей раз в контексті «визначення системи законів, регуляторних заходів, напрямків дій та пріоритетів

фінансування», адже вченими обґрунтовується думка, що: «ці категорії можуть як ототожнюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення» [298, с. 111].

Загалом вбачається, що публічна сфера є ареною, де громадяни збираються разом, обмінюються думками щодо суспільних справ, обговорюють і зрештою формують громадську думку. Цією ареною може бути як певне місце збору громадян, так і комунікаційна інфраструктура, через яку громадяни надсилають і отримують інформацію [506]. Таке визначення вперше було застосовано Юргеном Габермасом, який вважав, що публічна сфера є частиною суспільного життя, де може формуватися громадська думка [462, с. 398].

У представницьких демократіях публічна сфера репрезентує можливість для висвітлення альтернативних точок зору. Також це можливість для громадян перевіряти та критикувати здійснення політичної влади та поширювати інформацію з питань, що становлять суспільний інтерес. Виконуючи ці нормативні функції (надання альтернативних точок зору, перевірка діяльності та інформаційний обмін), вирішуються проблеми, пов'язані з підзвітністю та відкритістю [460]. Тобто публічна сфера є основною для посередництва між державою та суспільством і в ідеальній ситуації – дозволяє здійснювати демократичний контроль за діяльністю держави [475].

Зокрема через це публічна політика визначається як сфера політики, що утворюється в результаті переходу від політики персональної відповідальності лідерів до особистої участі самих громадян і структур громадянського суспільства, де відповідальність бере на себе політично активна частина суспільства, і через це відбувається виокремлення публічної політики з апаратно-державної, партійної, корпоративної і спеціальних політик в окрему сферу. На відміну від державної політики, що виражає спрямованість політичного керівництва державою, публічна політика виражає інтереси нації, її окремих секторів чи регіонів, суспільних класів,

груп населення, а отже для її успіху особливо необхідна добровільна підтримка всіх дійових осіб цієї політики [399, с. 91].

Також існує думка, що публічна політика – це політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань. Причому публічна політика є ширшим поняттям, у порівнянні з державною, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції [298, с. 111].

Отже, публічна політика є своєрідним феноменом, виниклим на тлі необхідності залучення громадянського суспільства до питань вирішення проблем публічного значення. В умовах сьогодення можна вести мову про дві сфери об'єктивізації політико-адміністративних відносин в Україні – через механізми державної та публічної політики, різниця між якими полягає у виключній можливості вирішення надскладних завдань органами влади (державна політика) чи за сприяння та активної участі інститутів громадянського суспільства, які одночасно беруть на себе зобов'язання та відповідальність за прийняті рішення й ефективність їхнього виконання (публічна політика) [116, с. 85].

Варто зауважити на наявності також тезису про те, що державна політика перестає бути державною як такою і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику і здійснює управління в публічній сфері [298, с. 111].

Тому досі актуальними є наукові роздуми в контексті того, як правильно інтерпретувати означені правові явища. Ми висуваємо припущення, що доцільним є їхній розподіл, адже за таких умов функціональність державної політики є відповідальністю уряду та його структур, а публічної політики – наприклад, органів місцевого самоврядування.



За таких умов логічним буде узагальнення, що об'єктивізація політико-адміністративних відносин в Україні забезпечена процедурами визначення основ державної/публічної політики, механізмами її формування, забезпечення та реалізації у визначеній сфері суспільних відносин, а також процедурами здійснення контролю за ефективністю її практичного прояву. У цьому контексті державна політика є результатом політичних рішень, які надалі мають бути забезпечені практико-реалізаційним проявом (виконанням адміністративних функцій виконавчого сегмента влади) [110].

Примітно, що концепт «практико-реалізаційний прояв» у запропонованому контексті (процес, за якого політичні рішення втілюються у життя) може трактуватись з вітчизняного дискурсу різними правовими категоріями на кшталт: «управління», «адміністрування», «публічне адміністрування», «публічне управління», «державне управління», «врядування», «урядування» тощо.

Тут важливо зазначити, що співвідношення між досліджуваними категоріями є значно глибшим та ширшим за змістом, ніж в запропонованому до розгляду аспекті; його не слід обмежувати площиною досліджуваних питань. Зокрема і попередні етапи наукових розвідок засвідчують факт того, що досі вчені не знайшли адекватного пояснення кореляційного зв'язку між ними, адже їхнє застосування іноді є взаємозамінним.

Не вдаючись до поглибленого аналізу усіх вище перелічених категорій (оскільки доцільно акцентувати увагу на вказаному більш детально), вбачаємо за необхідне визначити доктринальне розуміння концепту «адміністрування» у виконавчій практиці, який, на нашу думку, найкраще відображає практичний аспект реалізації політичних рішень та є ключовим вектором розвитку для подальших розмірковувань у цьому напрямі.

Власне, велика українська енциклопедія термін «адміністрування» трактує як: управлінську діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції; уміння практично організувати виконавчо-розпорядчу та виробничу діяльність; стиль управління, за якого діяльність

фокусується на процедурах і контролі правильного виконання розпоряджень. Уточнюється, що у широкому значенні адміністрування – це не тільки професійна діяльність чиновників, а й уся система адміністративних інститутів з достатньо суворою ієрархією, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень «спускається» зверху вниз. У цьому випадку поняття адміністрування відповідає поняттю адміністративного державного управління, яке визначає особливу соціальну функцію, спрямовану на упорядкування розвитку в інтересах всього суспільства, де державний чиновник виступає соціальним агентом влади. Водночас у вузькому значенні адміністрування означає професійну діяльність державних чиновників, спрямовану на виконання рішень керівництва [349].

У нормативно-правових актах України термін «адміністрування» уживається у значенні дій, що мають юридичне значення (внесення оператором газотранспортної системи відомостей про перехід права власності на природний газ від одного замовника послуг транспортування до іншого замовника послуг транспортування на віртуальній торговій точці [256]) або реалізації адміністратором встановлених прав та обов'язків [247].

Як не дивно, у політико-управлінському контексті його трактування відсутнє. Вчені також досі не дійшли згоди щодо його визначення. Варіативність наукових думок можна досить легко пояснити – відсутність офіційного (законодавчого) її трактування та суб'єктивізм науковця при інтерпретуванні гіперкомплексу ознак, якими наділено даний процес [483, с. 51].

Слід підтримати думку А. Даниленко, що «адміністрування» як метод організації суспільних відносин уповноваженими державною суб'єктами, наділеними владними повноваженнями, є попередником сучасної правової конструкції «публічне адміністрування», яке з плином часу видозмінилось та набуло якісно нових ознак, змінило орієнтування на суспільне (а не державне) благо [64, с. 3]. Однак в цьому контексті важливо розуміти, що те,

що за кордоном завжди іменувалось публічним адмініструванням, в Україні було державним управлінням [64, с. 3] в силу різних причин. Тому досить поширеною є думка згідно з якою державне управління є вітчизняним аналогом категорії «публічне адміністрування» (таких визначень у межах вітчизняного наукового простору чимало). Проте більшість сучасних вчених обґрунтовує позицію необхідності їхнього диференціювання [317] (наприклад, Є. Таран зазначає, що: «державне управління належить до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство» [352, с. 33] або ж І. Бінько обґрунтовує, що: «публічне адміністрування за своєю природою спрямоване на досягнення остаточної мети механізму державного управління – ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Діяльність людини, як носія прав та свобод, характеризується як правомірна та активна якщо відбувається безпосередня реалізація прав і свобод. А діяльність державних органів проявляється через здійснення функцій – охорони, захисту, контрольної, правозастосовної функції тощо. Водночас державне управління характеризується своїм внутрішнім виразом – тобто державне управління здійснюється щодо системи органів і установ держави, об'єктів права власності держави. Об'єктом державного управління є сам апарат держави, який своєю чергою побудований і призначений для того, щоб в якості зовнішньої функції здійснювати публічне адміністрування, надаючи таким чином публічно-сервісну послугу суспільству, яке створило цю державу і бенефіціаром та носієм влади щодо якої воно є. Таким чином, публічне адміністрування є складовою частиною системи державного управління» [23, с. 46, 41]).

Нам імпонує думка А. Даниленко: «прийнятніше вважати, що державне управління, як категорія, розпалось на дві самостійні частини, одна із яких залишилась з однойменною назвою, а інша отримала назву «публічне адміністрування»» [64, с. 3]. Однак більшість вчених адміністративістів все ж

таки підтримують позицію відмови від апелювання у межах правової доктрини України категорією «державне управління», сприймаючи її або застарілим аналогом категорії «публічне адміністрування», або самостійним правовим явищем, що вичерпало свою соціальну значимість. Як приклад, за твердженнями О. Митя та О. Світового: «державне управління є одним із найскладніших інститутів і категорій адміністративного права у зв'язку з комплексним характером, специфікою суб'єктів і об'єктів державного управління і взаємозв'язків між ними. Трансформаційні процеси, що відбуваються в українській державі і суспільстві, адміністративна реформа, що триває, зумовили науковий пошук нових підходів до розуміння суті державного управління і можливостей його оновлення, що виразилося в підвищенні уваги до такої категорії як «публічне адміністрування» [193, с. 124]. Вчений П. Петровський також зазначає: «за переконаннями більшості вчених державне управління реформується в публічне» [227, с. 21]. У зв'язку з такою неоднозначністю наукових поглядів, наразі маємо сукупність різнорідних чинників щодо детермінації означеного процесу [516, с. 62]. Власне, за визначенням О. Амосова, у вузькому значенні публічне адміністрування зв'язане з виконавчою гілкою влади та розглядається як професійна діяльність державних службовців і осіб, які працюють у соціальній сфері, у неурядових організаціях, в установах та в організаціях, що мають бюджетне фінансування та існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності країни на рівні державного, регіонального, місцевого управління та здійснюють вивчення, розробку і впровадження публічної політики [7, с. 12]. Водночас публічне адміністрування у широкому сенсі зв'язане з функціонуванням усіх гілок влади: законодавчої, виконавчої, судової [7, с. 12]. Тому у його змісті робиться ототожнення державно-адміністративного управління з процесом здійснення відповідної діяльності, тобто з широким тлумаченням публічного адміністрування як особливого та самостійного різновиду діяльності державних органів, в тому числі органів виконавчої влади [63; 230, с. 67].

Отже, яскраво бачимо, що досить тривалий час вітчизняна доктрина апелювала застарілими термінами та правовими категоріями, які наразі вичерпали свою необхідність до застосування для опису правових процесів та явищ. Обравши курс на євроінтеграцію Україна фактично визнала необхідність кардинальної перебудови усталеної моделі державного управління. Так з'явилась категорія «публічне адміністрування», яка поступово змінює уявлення про політичні та адміністративні функції держави [483, с. 54].

Сутність означеної тези полягає у тому, що державне управління за нормативним дискурсом 1998 року – «це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. Водночас державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада». Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін «сектор державного управління» [273]. З 2009 року і по нині з'являються нормативні вказівки на існування таких правових явищ як публічне управління та адміністрування. Зокрема аналізуючи положення Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [268]. Маємо, що:

- 1) суб'єктна система означених інститутів формується за рахунок державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (пункт б);
- 2) спеціальність «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» є ідентичною за змістом зі спеціальностями галузі знань «Державне управління» або за спеціальністю

«Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування» (пункт 13).

Маємо вказати, що європейський контекст порушених питань розкривається через людиноцентристський підхід згідно з яким право на належну адміністрацію розкривається через неупереджений, справедливий та протягом розумного строку розгляд індивідуальної справи установами, органами, службами та агентствами. Це право включає: а) право кожної особи бути почутою до вжиття будь-яких індивідуальних заходів, які можуть негативно вплинути на особу; б) право кожної особи на доступ до свого файлу з дотриманням законних інтересів конфіденційності, професійної та ділової таємниці; в) обов'язок адміністрації обґрунтувати свої рішення; г) право на відшкодування збитків прийнятим неправомірним рішенням адміністрації [456].

З огляду на це з 2023 року в Україні діє Закон України «Про адміністративну процедуру», який: «регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів». У розумінні цього закону функціями публічної адміністрації є надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу [244].

Відповідно, можемо узагальнити, що в контексті політичних та адміністративних функцій держави фактично знайшла своє нормативне закріплення їхня диференціація. Однак, слід враховувати, що перехід від застарілих термінів до сучасних категорій є доволі складним та довготривалим процесом, адже вимагає значної адаптації правової бази (про трансформації мислення та підходів до управління з боку державних та

публічних службовців слід окремо вести мову).

Наочно продемонструвати сутність та значення вказаної тези пропонуємо на прикладі сфери здійснення космічної діяльності. На нашу думку, обґрунтування необхідності аналізу саме цієї сфери не потребує особливих зусиль через загальновідому її специфіку. Однак вбачаємо за доцільне вказати, що існує щонайменше декілька тезисів, які допоможуть в означеному. По-перше, в статті П. Кілібарди «Мілітаризація космічного простору та Конвенція про відповідальність», що надрукована в авторитетному науковому журналі «Air and Space Law» (Нідерланди) визначається головний тезис сучасності, – ключовий термін космічного права «використання космічного простору в мирних цілях» втрачає сенс в усе більш мілітаризованому космосі [468] (зокрема після порівняно нещодавніх випробувань протисупутникової зброї Китаєм, виникла необхідність переосмислення цього постулату). По-друге, активно розвивається напрям розробки та впровадження протисупутникової зброї, що призначена для знищення космічних апаратів, які використовуються в навігаційних і розвідувальних цілях (щонайменше такі вже мають Китай, росія, США, Ізраїль та Індія). По-третє, сили безпеки та оборони України не змогли ефективно реагувати на зовнішні виклики (відбулося захоплення Криму, розпочався перманентний конфлікт на Сході України [514, с. 99] та повномасштабне вторгнення з боку росії). Вже здійснено значний прогрес в розбудові власних оборонних спроможностей, але цих зусиль недостатньо для подолання нинішніх та майбутніх загроз для країни [514, с. 99].

З огляду на попередній матеріал, космічну політику можна визначити як систему законів, стандартів, регуляторних заходів, напрямків дій та пріоритетів фінансування [448], направлених на підвищення ефективності використання космічного потенціалу та підтримки національних інтересів [481; 500, с. 45]. У вітчизняному дискурсі вона представлена як державна політика України у галузі дослідження і використання космічного простору, що характеризується еволюційністю розвитку і послідовністю реформування.

Основні її засади встановлює парламент. Деталізація забезпечена іншими нормативно-правовими актами. Наразі державна політика України у галузі дослідження і використання космічного простору спрямована на:

- забезпечення розвитку космічних технологій та їх інтеграції до реального сектору національної економіки і сфери національної безпеки та оборони;

- одержання нових знань, підвищення науково-технічного потенціалу держави та освітнього рівня її громадян;

- удосконалення ракетно-космічної техніки та технологій її створення;

- реалізацію ефективної промислової політики та модернізацію виробництва;

- забезпечення комерціалізації космічної діяльності;

- поглиблення міжнародного співробітництва у сфері космічної діяльності [287].

Доречно вказати, що згідно зі статтею 5 Закону України «Про космічну діяльність», державне регулювання та управління у сфері космічної діяльності в Україні здійснюються шляхом: законодавчого встановлення основних принципів, норм і правил космічної діяльності; розробки концептуальних основ державної політики у галузі дослідження і використання космічного простору в мирних цілях та в інтересах безпеки держави; формування Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України; планування та фінансування космічної діяльності за рахунок коштів Державного бюджету України, а також сприяння залученню інших джерел фінансування, не заборонених чинним законодавством України; цільової підготовки кадрів за рахунок Державного бюджету України; запровадження декларування про провадження господарської діяльності у сфері космічної діяльності; запровадження дозволів на право здійснення окремих видів космічної діяльності та забезпечення контролю за провадженням такої діяльності; контролю за здійсненням зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами космічної



діяльності [275].

Власне через це під публічним адмініструванням сфери космічної діяльності в Україні розуміють різновиди організаційно-владного, забезпечувального, охоронного й іншого впливу публічної адміністрації [331] (публічних структур, які мають виконавчо-розпорядчі та організаційні повноваження [514, с. 102]) на соціально-економічні процеси, що полягають у запровадженні комплексу заходів, спрямованих на 1) забезпечення нових можливостей космічної діяльності; 2) розвиток сучасних космічних технологій і здійснення наукових космічних досліджень; 3) ефективне використання космічного потенціалу для подальшого освоєння космічного простору на основі пріоритету екологічної безпеки й економічних інтересів; 4) формування системи цільово орієнтованої діяльності суб'єктів реалізації космічних програм; 5) забезпечення технологічного оновлення національної економіки [331].

З цього визначення логічним вбачається висновок, що публічне адміністрування має спрямуванням втілити в дійсність орієнтири та напрями державної політики у галузі дослідження і використання космічного простору [483, с. 53] як акту об'єктивізації політичних рішень. Причому чітко бачимо, що згідно з нормативним дискурсом державне регулювання та управління у сфері космічної діяльності в Україні трактується у широкому розумінні, яке поєднує політичні та адміністративні аспекти діяльності владних структур, створюючи необхідні правові та організаційні рамки для визначення ролі та функцій різних суб'єктів у сфері космічної діяльності.

Не акцентуючись на зрозумілій ролі Верховної Ради України зазначимо, що відповідальним за забезпечення формування та реалізацію державної політики України у сфері космічної діяльності є Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України. Це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [75]. Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України утворено постановою Кабінету Міністрів України від

22 липня 2020 року № 624. Згідно з Положенням про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2020 року № 819 його основні повноваження зосереджено в межах нормотворчих, координаційних, узгоджувальних, контрольних, представницьких та організаційних дій [483, с. 52].

Так виключно в досліджуваній сфері Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України: 1) розробляє концептуальні основи державної політики у галузі дослідження та використання космічного простору в мирних цілях та в інтересах безпеки держави, координує їх впровадження; 2) координує питання розроблення концептуальних основ державної політики у галузі дослідження та використання космічного простору в мирних цілях та в інтересах безпеки держави, координує їх впровадження; 3) координує разом з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та Національною академією наук виконання відповідними суб'єктами заходів Загальнодержавної цільової, науково-технічної, космічної програми та забезпечує її виконання; 4) є державним замовником науково-дослідних робіт з дослідження і використання космічного простору, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт з проектування, виготовлення та випробування космічної техніки, зокрема міжнародних космічних проектів; 5) організовує забезпечення суб'єктів космічної діяльності в Україні необхідною нормативною документацією; 6) організовує співробітництво України з іншими державами та міжнародними організаціями у космічній галузі, а також забезпечує збереження і розвиток існуючих міжнародних зв'язків та бере участь у підготовці міжнародних договорів України у сфері космічної діяльності; 7) затверджує порядок діяльності представництв замовника – Державного космічного агентства України з контролю якості та прийняття космічної техніки та іншої продукції; 8) надає підтримку в підготовці та реалізації міжнародних проектів у сфері дослідження та використання космічного

простору; 9) вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічних відносин України з іншими державами у галузі космічної діяльності [75].

Ще одним центральним органом виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики України у галузі дослідження і використання космічного простору є Державне космічне агентство України. Його діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віцепрем'єр-міністра України – Міністра з питань стратегічних галузей промисловості [263].

У зв'язку із внесенням змін до Закону України «Про космічну діяльність» у 2012 році Державне космічне агентство України втратило позицію єдиного компетентного державного органу, який забезпечував формування і реалізацію космічної політики [25, с. 136]. Наразі Державне космічне агентство України має погоджувальні, аналітичні, технічні, організаційні, реєстраційні, моніторингові, наглядові та інші повноваження. Як приклад, Державне космічне агентство України здійснює заходи щодо розроблення та функціонування системи сертифікації космічної техніки України (УкрССКТ), забезпечує суб'єктів космічної діяльності в Україні необхідною нормативною документацією або ж веде Державний реєстр унікальних об'єктів космічної діяльності, здійснює державний нагляд за їх станом і використанням, вживає заходів для їх підтримки чи здійснює реєстрацію космічної техніки [263].

Комплексом спеціальних повноважень у сфері космічної діяльності наділене також Міністерство оборони України, яке, зокрема, в межах своєї компетенції розробляє концептуальні основи державної політики України у галузі дослідження і використання космічного простору й Загальнодержавну цільову науково-технічну космічну програму України в частині, пов'язаній зі створенням і використанням космічної техніки військового призначення. Разом із Державним космічним агентством України відповідальним за виконання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС в частині реалізації

міжнародних норм і співпраці у сфері космічної діяльності є Міністерство закордонних справ України [25, с. 136–137].

Таким чином, у цьому контексті публічне адміністрування є процесом, що забезпечує функціональність державної політики у галузі дослідження і використання космічного простору, який передбачає застосування уповноваженими суб'єктами необхідного інструментарію для різноманітного впливу на конкретне коло космічних відносин. Причому чітко бачимо, що нормативний дискурс публічного адміністрування не збігається з теоретичним. У випадку внесення відповідних змін та доповнень до космічного законодавства суб'єкти законодавчої ініціативи мають враховувати: по-перше, що діяльність, яка виходить за рамки людиноцентристського підходу до трактування змісту та сутності категорії «публічне адміністрування» має іменуватись відповідним чином (можливо, публічним управлінням); по-друге, що нинішня інтерпретація категорії «державне управління» де-факто відповідає сутності здійснюваних дій публічної адміністрації за теоретичним контекстом, однак не є аналогічною сутності інституту «публічне адміністрування», що нормативно ідентифікується як таке; по-третє, що перехід від застарілих термінів до сучасних категорій є необхідністю, щонайменше в контексті слідування передовим практикам розвитку механізмів належного управління (категорія «державне» не є ідентичною категоріям «суспільне» чи «спільне»; етимологічно вона не охоплює всі аспекти взаємодій, які існують у межах процедур прийняття та реалізації політичних рішень).

Отже, можемо узагальнити, що парламент створює мінімально необхідне підґрунтя для формування і реалізації космічної політики, а виконавча влада у вияві уповноважених політичних та адміністративних акторів – безпосередньо здійснює це завдання через «державне регулювання та управління у сфері космічної діяльності». Зазначений концепт поєднує своїм змістом реалізацію уповноваженими особами виконавчої гілки влади політико-адміністративних функцій у цій сфері, адже:

1) розробка державної політики України у галузі дослідження і використання космічного простору є стратегічним процесом, що має за мету систематизувати орієнтири, деталізувати напрями для розвитку цієї галузі, окреслити їх ключові завдання та бажані до отримання результату від її реалізації загалом, маючи в кінцевому рахунку пасивне схвалення з боку політичної влади, яка попередньо визначила програму стратегічного курсу політико-виконавчого сегмента забезпечення її життєздатності;

2) управління та координація виконання стратегічних завдань, організація ресурсів, взаємодія з науковими, виробничими та іншими секторами суспільства, контроль за виконанням програм і розвитком конкретних проектів у цій сфері є об'єктивізацією [110] суто внутрішньо організаційної площини виникнення політико-адміністративних відносин.

З огляду на зазначене, політичний аспект у даному контексті має вияв як погоджувальними повноваженнями Кабінету Міністрів України, так і безпосередньо політичною діяльністю його членів (у розумінні політико-виконавчого сегмента влади, який «доручає» виконавчо-адміністративному функціональному інституту досягти поставленої задачі). Водночас виконавчий (адміністративний) аспект репрезентує тісну співпрацю урядовців з іншими зацікавленими суб'єктами, підготовку проектів важливих політичних рішень у цій сфері й подальшу реалізацію їхніх положень.

Таким чином, державна політика має сприйматись як інструмент забезпечення легітимності дій, рішень та бездіяльності публічної адміністрації; гарантією прозорості й чіткості встановлених правил та умов розвитку суспільних відносин. Своєю чергою, публічне адміністрування має забезпечувати її функціональність.

Отже, як підсумок порушених питань можемо узагальнити, що для вітчизняної правової системи використання терміну «державна політика» відображає традиційний та офіційний підхід до формулювання та виконання тактичних та стратегічних цілей управління країною. Власне, передбачається, що вона є результатом діяльності конкретних державних структур та владних

органів, однак це не означає, що нівелюється ідея відкритості, доступності, врахування інтересів широкої громадськості та їх прямої участі у процесах прийняття та виконання політичних рішень. Втім, тезис про те, що Україна знаходиться у перехідному періоді становлення основних принципів формування і реалізації публічної політики та здійснення публічного адміністрування теж є актуальним, а тому цілком можливо, що найближчим часом буде оновлений політико-адміністративний апарат, який враховуватиме сучасні світові тенденції та вимоги громадянського суспільства, сприяючи не лише зміцненню внутрішньої стабільності, але й підвищенню конкурентоспроможності України на міжнародній арені.

Така теза не є безпідставною, адже Україна останнім часом бере за основу розвитку управлінських процесів моделі урядування (врядування) у яких відсутня пряма конотація урядування з державною політикою, оскільки змінюються підходи та ціннісні орієнтири у процесі її вироблення та здійснення. У сучасному світі, організації громадянського суспільства, неурядові організації і приватний сектор відіграють не менш важливу роль у процесах розробки політики держави, аніж самі органи державної влади. Більш активна участь громадян, клієнтів, споживачів і населення стає рисою багатьох урядів і державних і приватних організацій. Люди чекають, щоб бути в змозі бути залученими і мати право голосу у справах уряду і в рішеннях організацій, які впливають на їхні інтереси. Активна участь громад і громадян у цих процесах, створення відповідних інституційних механізмів для забезпечення діалогу з громадами – є ключем до ефективної політики [443, с. 33]. Передбачається, що результатом таких взаємодій є не державна, навіть не суспільна політика, а саме публічна. Таким чином докорінно змінюється зміст загальноколективних цілей, які постають вже не результатом артикуляції та агрегації загального суспільного інтересу, а є наслідком інтеракцій держави та недержавних акторів [354, 58–59].

Однак, у будь-якому випадку маємо підтвердження того, що політичний (політико-виконавчий) та адміністративний аспекти діяльності

виконавчих структур влади, не можуть існувати ізольовано одне від одного або взагалі поодинокі (без стратегічного планування, так само як і без організаційно-владного, забезпечувального, охоронного й іншого впливу публічної адміністрації неможливим є ефективне вирішення питань публічного значення). Окрім того, неможливо забезпечити їх легітимність без попередньо узгоджених нормативних засад функціональності означеного, зокрема розподілу сфер відповідальності політичних та адміністративних акторів, компетенції суб'єктів владних повноважень у конкретній сфері, прав та обов'язків громадян тощо.

### **Висновки до Розділу 1**

1. Виявлено, що феномен влади бере свій початок з соціальної теорії. Наразі це: 1) основна частина політичної науки, що вивчає тенденції розвитку політико-правових явищ; 2) філософії, яка намагається віднайти відповідь на запитання чи є баланс між природою влади (силою) та індивідуальною свободою особистості; 3) права, яке унормовує її прояви. Визначено, що актуальність вивчення питань, пов'язаних з владою не втрачають свого високого рівня, адже з-поміж класичного протистояння її позитивних та негативних характеристик існує постійна потреба у формуванні прозорої системи державотворення, заснованої на провідних ідеалах правової доктрини.

2. Здійснено розгляд етимології поняття «влада». Звернено увагу на формування знань про його природу та сутність явищ, позначених цим терміном. Розкрито наукову думку в аспекті виокремлення вимірів влади в політичному контексті, описаних Р. Далем, П. Бахрахом і М. С. Бараццом, С. Люксом. Узагальнено, що перші два виміри визначають, що влада може виявлятися не лише через примус і фізичний контроль, але й через вплив на створення або зміцнення цінностей та інституцій, що спрямовані на

обмеження або регулювання діяльності інших акторів у соціальному житті (зокрема і політичному процесі). Водночас третій вимір концентрується на домінуванні, що має системний вплив на свідомість об'єктів влади.

3. Виявлено, що в умовах сучасності за формально-управлінським підходом влада розглядається з позиції легальної можливості здійснення управлінського впливу через процес нормотворення. Зауважено, що нормотворці не можуть просто видавати нормативно-законодавчі акти. Їм потрібно переконати людей, в необхідності їхнього прийняття та дотримання встановлених правил. Щоб забезпечити таку можливість державна влада трансформується у публічну, тобто надає широкий доступ громадянам до участі в питаннях управління. Однак уточнено, що така думка може бути підданою критиці, адже чіткого співвідношення між поняттями «державна влада», «політична влада» та «публічна влада» досі немає.

4. Запропоновано формальне визначення поняття «влада» інтерпретувати як легальну можливість суб'єкта встановлювати рамки необхідної поведінки, яких мають дотримуватись інші. Його державно-владний дискурс визначено як надане нормативно-законодавчими актами право органам державної влади реалізовувати правовий, економічний, політичний, правоохоронних та інший вплив на розвиток суспільних відносин у спосіб, визначений їхніми повноваженнями та компетенцією.

5. Зауважено, що у запропонованому контексті одним з основних чинників диференціації влади є критерій її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Визначено, що законодавча влада управляє суспільними процесами, однак в край специфічний спосіб – шляхом встановлення загальних правил, основ, процедур та принципів їхнього розвитку. Виконавча ж функція безпосередньо репрезентує діяльністю управлінський процес, який втілює в дійсність основні постулати збалансованого розвитку. Своєю чергою судова влада, здійснюючи вплив на фактичні суспільні відносини, слідує за тим, щоб вони були забезпечені легітимністю.

6. Визначено, що окрім аспекту функціонального призначення в



механізмі державотворення (законодавча, виконавча, судова) доцільно виділяти територіальні (місцева та центральна), часові (постійна та тимчасова), легітимізаційні (легітимна та нелегітимна (самопроголошена, «тіньова», «олігархічна»)) та інші характеристики влади. І якщо більшість таких мають теоретичне значення, окремі з таких репрезентують її унікальну практико-реалізаційну ідентифікованість. Деталізуючи зазначене дещо конкретніше, наведено приклад існування такого явища як «місцева» або «локальна» влада, а також так званої «четвертої влади», репрезентованої діяльністю сучасних медіа.

7. Щодо місцевої влади зазначено, що її сутність має розкриватись через дискурс публічно-правового поля. За цим контекстом владою є надане нормативно-законодавчими актами право конкретному суб'єкту владних повноважень на організацію та здійснення своєї компетенції, пов'язаної з плануванням, розробкою, прийняттям, впровадженням, реалізацією чи контролем за виконанням політичних або адміністративних рішень, тобто які мають юридичні наслідки індивідуалізованого або нормативного характеру. За такого інтерпретування базовим є розподіл влади на політичну та адміністративну.

8. Уточнено, що діяльність сучасних медіа дозволяє інтерпретування влади звести до наступного: це здатність та можливість певної системи суб'єктів здійснювати психологічний вплив на свідомість індивіда та соціальні маси через можливість формування, поширення та контролю інформації як аксіоматичної споживчої цінності населення.

9. Узагальнено, що влада, як явище соціальної дійсності, може розглядатись з багатьох дискурсів, особливості визначення яких залежать від конкретного дослідницького запиту. У межах цієї роботи розкрито формальний, державно-владний, публічно-правовий та ідеологічний дискурси його інтерпретації. Визначено, що це мультидисциплінарна категорія, що поєднує своїм змістом особливості взаємовідносин між людьми, суб'єктами та об'єктами, а також проявляється як завдяки

множинним формам примусу, так і без будь-якого видимого застосування сили з боку інших.

10. Визначено, що влада, по-перше, є онтологічною концепцією, якістю різних станів буття, сутністю можливостей та віддзеркаленням реальності; по-друге, це активний чи пасивний прояв сили, застосовний від суб'єкта до об'єкта. Такий підхід дозволяє розглядати владу як складну та багатовимірну категорію, яка репрезентує систему взаємозв'язків різного рівня, предметного поля і способів впливу, що детермінують стан та перспективи розвитку соціокультурних, економічних, політичних, адміністративних, етичних та інших процесів державотворення.

11. Доведено, що найбільш проблематичним наразі є здійснення диференціації влади з узагальненням про її обов'язкову публічність у дискурсі державотворення, адже вона або поглинає державну та політичну як самостійні різновиди соціальної влади або ж має інакші точки дотику з означеними. Висловлено думку, що загалом допустимо розглядати публічну та політичну владу як синонімічні категорії, адже і там і там базова їхня характеристика об'єктивується через колегіальність діяльності щодо прийняття юридично значимих рішень. Однак висунуто припущення, що політична влада характеризується іншими ключовими положеннями, які з публічністю можуть і не мати точок для перетину.

12. Узагальнено, що диференціація влади за різними аспектами (функціональними, територіальними, часовими, легітимізаційними тощо) є важливою в контексті правильного розуміння основних постулатів та засад ефективного функціонування механізму державотворення. Водночас зазначено, що виокремлення політичної та адміністративної влади в контексті їхньої дихотомії, взаємодії та єдності сприяє більш ґрунтовному вивченню основ реалізації політико-адміністративних державних функцій.

13. Виявлено, що держава «править» суспільним розвитком враховуючи синергію раціональних і ірраціональних аспектів процесів державотворення та функціонування сучасної держави, адже такі фактори як

культурні традиції, громадська думка, психологічний настрій суспільства, соціокультурні переконання (зокрема і стереотипи) можуть мати сильний вплив на стратегічні та тактичні цілі політики її розвитку. Уточнено, що стратегічний розвиток держави може репрезентувати як узагальнений вияв основних напрямів державотворення у контексті слідування передовим практикам забезпечення належного рівня соціального, економічного, культурного розвитку країни, так і виражати конкретні стратегічні пріоритети держави, що базуються на її поточних потребах, можливостях та викликах. Виявлено, що в Україні на законодавчому рівні визнано, по-перше, наявність проблем у сфері реалізації державного управління, яке не повною мірою відповідає основним постулатам демократизації; по-друге, недосконалість механізмів формування органів публічної влади; по-третє, чітку диференціацію систем державної служби та політичної служби, перша з яких обов'язково має бути політично нейтральною; по-четверте загальну проблему недостатньої відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень.

14. Наголошується також і на тому, що сам термін «політика» є неоднозначним. Виявлено, що законодавець сталий в інтерпретуванні його характеристик, які узагальнено ідентифікують це явище як інструмент реалізації влади. Інше понятійно-змістове наповнення терміну «політика» розкривається через його контекстне використання в науковій та практичній літературі.

15. Обґрунтовано наявність підстав для розподілу влади на політичну та адміністративну з неформальної точки зору. У пошуках відповіді на запитання щодо їх співвідношення між собою констатується, що досить тривалий час вбачалось, що між «політикою» і «адмініструванням» має бути чітке розмежування – прийняття політичних рішень та їхнє виконання. Тобто адміністрування знаходиться поза межами політичної сфери. Зокрема за загальним контекстом політична влада визначає курс і стратегічні напрями розвитку, а адміністративна – відповідає за їхню реалізацію та виконання.

Таке обґрунтування розподілу державних функцій було надано ще Вілсоном у 1887 році та отримало подальший науковий розвиток в межах соціологічної, політичної та управлінської галузей наукових знань. Ймовірно ця думка бере початок з фундаментального принципу поділу влади, який є базисом організації державного механізму багатьох сучасних держав. Однак це тільки припущення, адже слід враховувати особливості становлення американської системи публічного адміністрування, розвиток якої безпосередньо вивчав Вілсон. Акцентовано, що дихотомія «політика-адміністрування» традиційно стосується виконавчого сегмента влади, де окремо існує виконавчо-політичний (або політико-урядовий) та виконавчо-адміністративний функціональні інститути.

16. З'ясовано, що історичний розвиток довів помилковість абсолютизації погляду Вілсона, адже такий підхід не розкриває сутності глибинних взаємозв'язків між політичним та адміністративним вимірами влади, які можуть знаходитися на одному рівні, де політичні рішення та адміністративні заходи об'єктивують єдину процедуру досягнення суспільно важливих державних (публічних) цілей. У цьому контексті йдеться про єдність процедур формування та реалізації державної політики, які досить часто є предметом відання конкретного суб'єкта владних повноважень, що діє як цілісна структурна одиниця, яка хоч і має окремо виконавчо-політичний (або політико-урядовий) та виконавчо-адміністративний функціональні інститути, проте останній завжди знаходиться у підпорядкуванні (спрямуванні діяльності) першого.

17. Запропоновано вбачати, що політико-адміністративні відносини є репрезентацією взаємодії між представниками політичної та державної служби під час вирішення проблем публічного значення. Уточнено, що державна служба об'єктивує виконавчо-адміністративний інститут органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а політична – представницький.

18. Визначено, що за широкого контексту політичною владою можна

іменувати суб'єктів встановлення політичних пріоритетів, затвердження (схвалення) стратегій розвитку, прийняття законодавчих актів та актів регулювання загальних напрямків державної політики. Йдеться про політичних службовців, які приймають політичні рішення на рівні держави або регіону (політичні партії (конкретно – депутати), члени Кабінету Міністрів України, глава держави). Вузький контекст може бути репрезентований виконавчим дискурсом, тобто можливістю окремого виокремлення політичної влади, яка зосереджена у межах окремих урядових представників (виконавчо-політична влада).

19. Запропоновано виокремлювати два виміри політичної влади – 1) публічної, до складу якої входять представники парламенту, глава держави та так звана «законодавча» еліта місцевого самоврядування (голови, їх заступники секретарі та всі інші депутати рад); 2) урядової, репрезентованої системою суб'єктів виконання виконавчо-політичних функцій (члени Кабінету Міністрів України).

20. Визначено, що адміністративною владою можуть іменуватись як всі представники сфери виконавчої діяльності держави (реалізація політичних рішень у практичному плані, здійснення функцій забезпечення правопорядку, економічного розвитку, соціального захисту тощо), так і суто адміністративні органи, які відповідають за виконання встановлених норм, вирішення рутинних адміністративних питань та забезпечення нормальної роботи державних структур.

21. Стверджується, що за урядового дискурсу обидва типи влади – політична та адміністративна – взаємодіють та доповнюють один одного, репрезентуючи виконання політико-адміністративних функцій уряду та його структур. Аналогічна ситуація і з органами місцевого самоврядування. Водночас загальний контекст, де політична влада чітко відокремлена від адміністративної (наприклад, коли глава держави приймає політичне рішення, а уряд та інші уповноважені суб'єкти безпосередньо його виконують) засвідчує значимі відмінності у способах функціонування та

взаємодії цих двох видів влади, адже маємо справу з чітким розподілом функцій та сфер відповідальності. Таким чином, доводиться, що дихотомічний/консолідаційний аспект політико-адміністративних відносин має включати як внутрішньоурядовий компонент, так і зовнішньополітичний, який передбачає взаємодію: 1) між законодавчою та виконавчою владою як класичними представниками політиків та урядовців; 2) між законодавчою, виконавчою владою, президентом та місцевим самоврядуванням як суб'єктами, що формують національну систему державотворення; 3) між структурами органів місцевого самоврядування, що є відповідальними за реалізацію основ місцевого розвитку.

22. Уточнено, що проблематика політико-адміністративних відносин у контексті поєднання урядом його функцій політичного спрямування розвитку суспільних відносин у кореляції з виконанням встановлених цілей його адміністративним сектором є достатньо зрозумілим процесом, який має належний науковий супровід (за виключенням окремих особливостей). Щодо належної взаємодії суб'єктів національної системи державотворення теж достатньо теоретично опрацьованого матеріалу, однак не так багато, як щодо попереднього питання. Водночас найменше уваги приділяється питанням політико-адміністративної роботи локального рівня. Проаналізувавши нормативні основи розподілу функцій представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування сформовано попередній висновок про те, що структурна побудова політико-адміністративних відносин локального рівня управління організована таким чином, щоб забезпечити цілість та єдність процедур прийняття і реалізації політичних рішень. Формальна самостійність виконавчого апарату проявляються відсутністю можливості останнього самостійного прийняття рішень публічного значення, обмеженням його функцій класичним адміністративним арсеналом дій. Це, з одного боку, характеризує інститут місцевого самоврядування як такий, що організаційно сформований за типом функціонування уряду, який діє як цілісна система прийняття та реалізації політичних рішень, однак з іншого –

це також підкреслює обмеженість у реальному впливі виконавчого апарату на процес прийняття рішень. Проте уточнюється, що таке твердження слід розглядати як поверхневе, адже проаналізованого матеріалу недостатньо для того, щоб визначити специфіку конкретних завдань і функцій, які виконуються на різних етапах забезпечення місцевого розвитку.

23. Наголошується, що при наявності дихотомічного/консолідаційного зв'язку між політичним та адміністративним аспектами влади конфліктологічний вимір стає невідворотним елементом політико-адміністративних відносин, який у досліджуваному контексті породжений відсутністю стійкості у питаннях забезпечення взаємодії між політичною та адміністративною сферами управління. З'ясовано, що конфліктологічний вимір політико-адміністративних відносин може розглядатись як норма, а не відхилення, однак зауважено, що досить часто політичні суб'єкти прагнуть до досягнення стратегічних цілей, що відображають їхню виборчу програму та підтримку громадськості, тоді як адміністративні актори фокусуються на забезпеченні ефективності виконання поточних завдань та функцій, які можуть не корелювати з наміченими векторами розвитку. За таких умов виникає реальна проблема розбудови державності, оскільки національна система державотворення фактично втрачає можливість забезпечити стабільність суспільного розвитку, реалізовувати інтереси громадян. Тому акцентовано на необхідності формування системи процедурного регулювання, яка забезпечить можливість кожного представника державної/публічної влади вираховувати наперед потенційні наслідки своїх рішень з різних боків.

24. З'ясовано, що концепція нового публічного управління, елементи якої були застосовними для оптимізації діяльності виконавчих структур в Україні, своїм призначенням мала за мету впровадити більш якісну взаємодію політичного та адміністративного сегмента влади, розширивши участь останніх в процесах стратегічного планування суспільного розвитку, а також забезпечити безперервність процесу управління.

25. Уточнено, що забезпечення безперервності процесу управління є одним із головних завдань сучасності, що посилює стійкість до різного роду загроз. Його вияв забезпечується через наявність концептуальних політичних документів, закріплення у законодавстві чіткого розподілу відповідальності суб'єктів прийняття та реалізації суспільно важливих державних рішень, а також встановлення необхідних комунікацій між ними та громадськістю. Констатується про відсутність такого в Україні, тим самим доводиться необхідність системного підходу до організаційної побудови політико-адміністративних відносин в Україні, спрямованого на встановлення чітких меж публічних повноважень керівництва країни. Причому прикметник «публічний» у запропонованій варіації застосування має позначати контекст спільності (більшою мірою відповідальності), а не відкритості їхньої діяльності.

27. Узагальнено, що доцільність прямої диференціації політичного та адміністративного сегмента влади є допустимою тільки в аспекті розподілу конституційних функцій. За таких умов має бути забезпеченою парламентсько-урядова, організаційно-самоврядна та президентсько-міжінституціональна політико-адміністративна взаємодія, яка виступає ключовим чинником у процесі державотворення та функціонування сучасної держави, адже забезпечує взаємовплив між різними суб'єктами політичного та адміністративного процесів, сприяє вирішенню конфліктів, формуванню та втіленню стратегій управління, а також забезпечує прозорість, відкритість та ефективність державних дій і рішень.

28. Доведено, що життя громади у весь час опосередковується державною політикою, усвідомлюємо ми це чи ні. Визначено, що державна політика є кінцевим оформленням політичних намірів чинної на певний період політичної влади реформувати (розвивати) певний напрям функціональності суспільних відносин; об'єктивізацією способів реалізації влади, де суб'єкт владних повноважень (як правило, що наділений політико-адміністративними функціями), виконуючи свої прямі обов'язки (аналіз



сучасного стану конкретної проблеми, оцінка майбутніх перспектив та формування плану заходів до впровадження, публічне обговорення тощо) формує стратегічну основу, а у конкретних випадках і реалізовує план дій, необхідний для вирішення проблем публічного значення.

29. Обґрунтовано, що сутність державної політики України репрезентується через її подвійну природу, – політичну та адміністративну. Тобто держава реагує на проблему, шукає оптимальні шляхи її вирішення, нейтралізує проблеми чим і забезпечує стабільність суспільного розвитку.

30. У контексті співвідношення категорій «державна політика» та «публічна політика» запропоновано останню трактувати як своєрідний феномен, виниклий на тлі необхідності залучення громадянського суспільства до питань вирішення проблем публічного значення. Визначено, що в умовах сьогодення можна вести мову про дві сфери об'єктивізації політико-адміністративних відносин в Україні – через механізми державної та публічної політики, різниця між якими полягає у виключній можливості вирішення надскладних завдань органами влади (державна політика) чи за сприяння та активної участі інститутів громадянського суспільства, які одночасно беруть на себе зобов'язання та відповідальність за прийняті рішення й ефективність їхнього виконання (публічна політика). Однак уточнено, що наукова доктрина допускає також ймовірність того, що державна політика поступово трансформується в публічну, витісняючи першу як таку, що за концепцією та правовою природою більше не відповідає вимогам сьогодення в аспекті доцільності та ефективності. Висунуто припущення, що доцільним є їхній розподіл, адже за таких умов функціональність державної політики є відповідальністю уряду та його структур, а публічної політики – наприклад, органів місцевого самоврядування.

31. Констатовано, що об'єктивізація політико-адміністративних відносин в Україні забезпечена процедурами визначення основ державної/публічної політики, механізмами її формування, забезпечення та

реалізації у визначеній сфері суспільних відносин, а також процедурами здійснення контролю за ефективністю її практичного прояву. У цьому контексті державна політика є результатом політичних рішень, які надалі мають бути забезпечені практико-реалізаційним проявом (виконанням адміністративних функцій виконавчого сегмента влади). Наголошено, що концепт «практико-реалізаційний прояв» у запропонованому контексті (процес, за якого політичні рішення втілюються у життя) може трактуватись з вітчизняного дискурсу різними правовими категоріями на кшталт: «управління», «адміністрування», «публічне адміністрування», «публічне управління», «державне управління», «врядування», «урядування» тощо.

32. Проаналізовано доктринальне розуміння концепту «адміністрування» у виконавчій практиці. Підтримано думку, що термін «адміністрування» є попередником сучасної концепції публічного адміністрування, яке в Україні з позиції законодавчого дискурсу відсутнє, адже застосовним є термін «державне управління». Уточнено, що більшість вчених адміністративістів підтримують думку відмови від апелювання у межах правової доктрини України категорією «державне управління», сприймаючи її або застарілим аналогом категорії «публічне адміністрування», або самостійним правовим явищем, що вичерпало свою соціальну значимість.

33. Узагальнено, що досить тривалий час вітчизняна доктрина апелювала застарілими термінами та правовими категоріями, які наразі вичерпали свою необхідність до застосування для опису правових процесів та явищ. Обравши курс на євроінтеграцію Україна фактично визнала необхідність кардинальної перебудови усталеної моделі державного управління. Так з'явилась категорія «публічне адміністрування», яка поступово змінює уявлення про політичні та адміністративні функції держави. Уточнено, що мова йде про їхню нормативну диференціацію, яка була здійснена шляхом прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Однак звернено увагу на те, що перехід від застарілих термінів

до сучасних категорій є доволі складним та довготривалим процесом, адже вимагає значної адаптації правової бази.

34. Наочно продемонстровано сутність та значення вказаної тези шляхом детермінації особливостей реалізації політико-адміністративних функцій виконавчої влади на прикладі сфери здійснення космічної діяльності. Зокрема формується висновок, що парламент створює мінімально необхідне підґрунтя для формування і реалізації космічної політики, а виконавча влада у вияві уповноважених політичних та адміністративних акторів – безпосередньо здійснює це завдання. Уточнено, що розробка державної політики України у галузі дослідження і використання космічного простору є стратегічним процесом, що має за мету систематизувати орієнтири, деталізувати напрями для розвитку цієї галузі, окреслити їх ключові завдання та бажані до отримання результати від її реалізації загалом, маючи в кінцевому рахунку пасивне схвалення з боку політичної влади, яка попередньо визначила програму стратегічного курсу забезпечення її життєздатності. Своєю чергою, управління та координація виконання стратегічних завдань, організація ресурсів, взаємодія з науковими, виробничими та іншими секторами суспільства, контроль за виконанням програм і розвитком конкретних проектів у цій сфері є об'єктивізацією суто внутрішньо організаційної площини виникнення політико-адміністративних відносин. Визначено, що політичний аспект у даному контексті має вияв як погоджувальними повноваженнями Кабінету Міністрів України, так і безпосередньо політичною діяльністю його членів (у розумінні політико-виконавчого сегмента влади, який «доручає» виконавчо-адміністративному функціональному інституту досягти поставленої задачі). Водночас виконавчий (адміністративний) аспект репрезентує тісну співпрацю урядовців з іншими зацікавленими суб'єктами, підготовку проектів важливих політичних рішень у цій сфері й подальшу реалізацію їхніх положень.

35. Доведено, що державна політика має сприйматись як інструмент забезпечення легітимності дій, рішень та бездіяльності публічної

адміністрації; гарантією прозорості й чіткості встановлених правил та умов розвитку суспільних відносин. Своєю чергою, публічне адміністрування має забезпечувати її функціональність.

36. Узагальнено, що для вітчизняної правової системи використання терміну «державна політика» відображає традиційний та офіційний підхід до формулювання та виконання тактичних та стратегічних цілей управління країною. Власне, передбачається, що вона є результатом діяльності конкретних державних структур та владних органів, однак це не означає, що нівелюється ідея відкритості, доступності, врахування інтересів широкої громадськості та їх прямої участі у процесах прийняття та виконання політичних рішень. Втім, тезис про те, що Україна знаходиться у перехідному періоді становлення основних принципів формування і реалізації публічної політики та здійснення публічного адміністрування теж є актуальним, а тому цілком можливо, що найближчим часом буде оновлений політико-адміністративний апарат, який враховуватиме сучасні світові тенденції та вимоги громадянського суспільства, сприяючи не лише зміцненню внутрішньої стабільності, але й підвищенню конкурентоспроможності України на міжнародній арені.

37. Доведено, що політичний (політико-виконавчий) та адміністративний аспекти діяльності виконавчих структур влади, не можуть існувати ізольовано одне від одного або взагалі поодинокі, адже без стратегічного планування, так само як і без організаційно-владного, забезпечувального, охоронного й іншого впливу публічної адміністрації неможливим є ефективне вирішення питань публічного значення. Окрім того, неможливо забезпечити їх легітимність без попередньо узгоджених нормативних засад функціональності означеного, зокрема розподілу сфер відповідальності політичних та адміністративних акторів, компетенції суб'єктів владних повноважень у конкретній сфері, прав та обов'язків громадян тощо.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АНАЛІЗУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

#### 2.1. Стан наукової розробленості проблеми юридичної природи адміністративної політики України

Підводячи підсумки проведених розвідок маємо узагальнити, що таким чином нами була здійснена спроба поступового обґрунтування необхідності розробки та впровадження адміністративної політики України, яка, за нашим баченням, має вирішити основні питання наявності конфліктологічного виміру політико-адміністративних відносин в Україні.

Вчений Д. Лікарчук не погоджується з тим, що конфліктологічний вимір є негативним явищем, адже існування конфліктного виміру сприяє покращенню управлінської системи, разом із тим допомагає створенню політико-адміністративних інститутів, що збігаються з критеріями відповідності, ефективності та результативності [176, с. 254]. Однак, нагадаємо, що за нашим розумінням в контексті українських реалій означене є проблемою, адже демократична модель прийняття та реалізації політичних рішень ще не досягла своєї зрілості.

Причин для такого стану речей достатньо багато. З-поміж того, що питання актуальності конфліктологічного виміру постає в ситуаціях, коли є низька політична відповідальність та неякісна адміністративна підзвітність – перевищення службових повноважень, недосконалість та неефективність законодавчої бази, що сприяють «розростанню» корупції [176, с. 252], важливе значення також мають: 1) відсутність відкритості у діяльності влади, недостатньо ефективний контроль з боку громадськості за владними рішеннями, погана інформованість громадян щодо дій держави; 2) політичний популізм, який проявляється у деклараціях щодо ролі громадянського суспільства, «народного контролю», реформ,

відповідальності влади; 3) «підданська» політична культура та патерналізм, який домінує у суспільстві; 4) тривале панування недемократичного політичного режиму (радянський тоталітаризм); 5) централізація влади, недостатня розвиненість горизонтальної взаємодії, місцевого самоврядування; 6) економічна монополія держави та олігархічних груп; 7) нерозвиненість громадянського суспільства. В Україні, на думку Ю. Мірошніченка «необхідно створити вітчизняну теорію державно-політичних рішень з урахуванням історії, самобутності, політичної культури, традицій України. Особливе значення в ній слід надати розвитку суб'єктів прийняття державно-політичних рішень, оскільки саме вони утворюють динамічну систему, в якій постійно відбувається перерозподіл сил та впливу, ціннісних орієнтацій, ресурсів влади» [196; 213, с. 128].

Отже, цілком закономірними є твердження В. Солових, що проблема політико-адміністративних відносин виникає на етапах утворення правової, соціальної та інноваційної держави [327, с. 109]. Адже з одного боку, має бути налагодженим ефективний механізм парламентсько-урядової роботи, а з іншого – постає гостро проблема щодо співвідношення політики, як способу або можливості реалізації інтересів громадян, та адміністрації, як форми та методів реалізації політики [327, с. 109]. Зокрема відсутність стійких тенденцій між ними дестабілізує управлінську систему, не дозволяє розвиватися політичній ролі адміністрації, хоч і збільшує її політизацію [235, с. 22]. Причому означене стосується як внутрішнього функціонування кожного із центральних органів державної влади, політико-адміністративних відносин центральних органів між собою та об'єднання їх у цілісну ефективну діяльність верхніх ешелонів державного апарату країни, так і взаємодії центральних органів із регіональними політико-адміністративними структурами державної влади [361, с. 181–182].

Окрім нормативного аспекту, за твердженнями В. Токовенко, особливе місце серед факторів, що утруднюють міжособистісну взаємодію політиків і державних службовців, посідає професійна деформація особистості, що

характерна для цих ролей. З одного боку, – так званий «бюрократизм», з другого – професійні деформації, що характерні для політичної діяльності, для яких поки що не існує усталеного узагальнюючого терміна [361, с. 289]. Додаткові конфлікти можуть виникати через взаємну недовіру або різні погляди на раціональне використання ресурсів.

Щодо останнього слід уточнити, що загалом держава для свого існування використовує ресурси (праця, капітал, земля, інформатика) та одночасно відтворює їх у відповідних сферах (соціальній, економічній, екологічній, інформаційній). Кожна сфера для відтворення свого ресурсу споживає ресурси всіх чотирьох сфер. Тому сфери взаємопов'язані між собою, а ефективність рішення, прийнятого в одній зі сфер, визначається кількістю спожитих усіх чотирьох ресурсів та наслідками цього рішення теж у всіх чотирьох сферах [362]. Відповідно цілком логічно, що в основу механізму державної влади покладено правові принципи єдиної системи взаємопов'язаних, публічних, легальних, нормативно визначених і організаційно та функціонально забезпечених інститутів, що мають на меті практичну реалізацію функцій держави з опорою на наявні ресурси [392, с. 2]. Причому адміністративна влада у своїй діяльності в основному використовує ресурси матеріального впливу на об'єкти своєї влади, на відміну від політиків [61], які керуються ідеологічними постулатами.

Отже, можемо підсумувати, що проблематика оптимізації політико-адміністративних відносин має міждисциплінарний характер, а отже вимагає комплексного підходу до її вивчення та як наслідок – належного нормативного вияву. Тому беззаперечним є факт необхідності консолідації зусиль політичних та адміністративних акторів у руслі формування зводу адміністративних правил регламентуючого характеру щодо процедур їхньої взаємодії у ході реалізації ними своїх завдань та функцій [105, с. 49].

Таким чином, конфліктологічний підхід дозволяє глибше зрозуміти проблеми політико-адміністративних відносин, що, своєю чергою, сприяє ефективній науковій розробці адміністративної політики України.

Проте, адміністративна політика України як самостійне правове явище досі не є ключовим об'єктом вивчення та аналізу для науковців та фахівців у галузі юридичних наук. Аналізуючи академічні тексти тематики адміністративної політики, представлені у Національному депозитарії, маємо, що загалом досліджуються питання: 1) політико-адміністративної діяльності окремих діячів (наприклад, П. Калнишевського, яка вивчалась Ю. Шовкуном у 2008 році або П. О. Рум'янцева (1764–1781pp.), яку аналізувала А. Песцова у 2010 році); 2) адміністративної реформи (наприклад, розвиток політико-управлінської еліти у її межах вивчав А. Радченко у 2021 році); 3) трансформації адміністративного управління (наприклад, особливостей державної політики його інформатизації були об'єктом вивчення О. Василенка у 2021 році); 4) політико-адміністративного реформування системи публічного управління в Україні (наприклад, у 2020 році Ю. Сак аналізував його теоретико-методологічні засади у кореляції зі світовим досвідом); 5) функціонування політико-адміністративних систем сучасних європейських країн задля виокремлення досвіду для України (вивчав ці особливості В. Сухенко у 2018 році); 6) політико-адміністративний менеджмент в умовах державотворення (предмет вивчення І. Решевця у 2018 році); 7) політико-адміністративні відносини (наприклад, їх особливості в контексті сучасної державно-управлінської парадигми представлені у праці В. Солових, яка датується 2015 роком, а їх державно-управлінський дискурс – у праці Н. Попович 2013 року); 8) політико-правові засади децентралізації влади, зокрема в контексті адміністративної реформи в Україні (як предмет вивчення розкрито у праці А. Матвієнка 2010 року); 9) оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України (висвітлені у праці В. Токовенко у 2004 році).

Означені праці підготовлені у межах спеціальностей: 281 (публічне управління та адміністрування), 23.00.02 (політичні інститути та процеси), 25.00.02 (механізми державного управління), 25.00.01 (теорія і історія



державного управління), 07.00.02 і 07.00.01 (всесвітня історія та історія України).

Так, зокрема Ю. Сак розглядає проблему реформування публічного управління в ракурсі аналізу проблем реалізації адміністративної реформи в Україні та за кордоном, разом з тим уточнюючи, що ця проблема виходить за межі концептуального поняття адміністративного реформування [318, с. 29]. Примітно, що автор політико-адміністративне реформування визначає як: по-перше, оптимізацію системи органів державної влади та їх раціональний розподіл; по-друге, оптимізацію кількості державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування; по-третє, формуванню системи надання ефективних адміністративних послуг населенню країни; по-четверте, розбудову системи місцевого самоврядування; по-п'яте, оновлення нормативно-правової бази України; по-шосте, досягнення позитивних змін в системі публічного управління; по-восьме, раціоналізацію використання коштів Державного та місцевих бюджетів [318, с. 56–57]. Цікавим у зазначеному є те, що автор не надає авторського розуміння публічного управління та не узагальнює наукові думки з цього природу, однак зазначає: «Актуальність реформування публічної влади зумовлюється необхідністю коригування стратегії проведення адміністративної реформи, переходу до її нового етапу – етапу реформування публічної адміністрації у відповідності з новим рівнем адміністративного права та новими знаннями про публічну адміністрацію, намаганням наблизити публічну владу до стандартів Європейського Союзу. Основними причинами незадовільного стану системи публічної влади в Україні є незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва; неефективна організація діяльності міністерств; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективне місцеve самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами [300]» [318, с. 59].

Попри безумовні перспективні узагальнення автора щодо кластерів проблем реалізації політико-адміністративного реформування системи публічного управління (наприклад, відсутність спеціально підготовлених кадрів в системі публічного управління, які здатні формувати державно-управлінські рішення та реалізовувати їх або відсутність політичної підтримки системних реформ як основи якості таких процесів [318, с. 4–5]) залишилось не зрозумілим, – його ініціативи стосуються виключно виконавчого сегмента державної влади чи її загалом.

Інший автор – В. Сухенко – аналізує сучасні наукові дослідження щодо розуміння суті форм і змісту взаємодії політики і управління; політичної і адміністративної складових державного управління, розкриває наявність їх органічного взаємозв'язку. Зокрема ним уточнено сутнісні характеристики політико-адміністративного феномена та доведена необхідність подальшої розробки теоретико-методологічного та науково-прикладного забезпечення дослідження означених концептів [350, с. 2]. Цікавою є думка вченого в контексті звернення ним уваги на поняття «публічне управління» та «публічне адміністрування». Однак примітним є те, що саме визначення державного управління, у межах якого автор розкриває політичні і адміністративні складові реалізації владних функцій не деталізується. Можна лиш припустити, що автор розглядає його як застарілу концепцію «Public Administration» чи «Good Governance», адже зазначає про необхідність реформування державного управління, яке має вчасно виявити суспільні проблеми, вирішити їх, з'ясувати тенденції і пріоритетні напрями політики і управління. На його думку, це є актуальним для України, адже вона, на основі зарубіжного досвіду та з урахуванням власних традицій, може вдосконалити власну політико-адміністративну систему, наблизитись до запровадження «Good Governance», що дасть змогу переформатувати відносини держави та суспільства з конкуруючого середовища в площину співробітництва і діалогу [350, с. 59].

Своєю чергою, Н. Попович акцентує увагу на необхідності

забезпечення посиленої уваги до політико-адміністративної комунікації, що функціонує у структурі державного апарату. При цьому всі види такої комунікації, на її думку, здійснюються як породження, поширення, сприймання та інтерпретації різного роду текстово-сміслових послань, що об'єднані поняттям дискурсу. Вона переконана, що від якості дискурсів, які циркулюють у процесі політико-адміністративної комунікації, залежить її продуктивність, а зрештою – й ефективність політичного керівництва та державного управління. Тому вчена пропонує розв'язання системних проблем взаємодії шукати через формування системних дискурсивних змін стосовно цілей управлінської діяльності, через які можна вийти на нові парадигмальні характеристики державно-управлінської діяльності, передбачаючи за необхідне зосередитися на основних завданнях політико-адміністративного реформування, зокрема: 1) забезпечення належної взаємодії між політико-адміністративними структурами і суспільством; 2) автономізація управлінських структур завдяки розподілу управлінських повноважень; 3) децентралізація управлінських повноважень серед зростаючої кількості суб'єктів прийняття управлінських рішень; 4) поступова трансформація ієрархічної системи управління в поліархічну; 5) підвищення професійності та якості послуг державною службою; 6) створення системи управління, що була б здатна надавати якісні послуги населенню та суспільству; 7) забезпечення всередині відкритої системи взаємодії – залучення до прийняття рішень громадян на різних рівнях; 8) підвищення відповідальності держави перед громадянами, зокрема, відповідальність за прийняті управлінські рішення та, що важливіше, за їх наслідки; з боку суспільства розробити механізм контролю на всіх рівнях управлінської вертикалі; 9) орієнтація не на чиновників і процеси, а на громадян і на результат. Вчена стверджує, що перераховані умови покликані забезпечити ефективне функціонування сучасної держави на шляху реформування та модернізації [235, с. 5, 25, 29]. Слід також акцентувати, що вчена державне управління розглядає з позиції функціонування сучасної виконавчої влади, її

взаємодії з політичними та громадськими суб'єктами у ході розробки, прийняття та реалізації державної політики [235, с. 31].

Своєю чергою, В. Солових запропонував синергетично-мережевий підхід для дослідження політико-адміністративних відносин з точки зору організації та самоорганізації об'єкта пізнання з урахуванням його стану: 1) структурного (стосується організації політичної та адміністративної складової державного управління у просторі); 2) функціонального (пов'язано із з'ясуванням ролі політичної та адміністративної складових у процесі державного управління); 3) комунікативного (стосується спрямованості, інтенсивності та екстенсивності зв'язків, що виникають у процесі державного управління між політичним та адміністративним компонентами і між цими компонентами та іншими складовими суспільства) [327, с. 10]. Вчений уточнює, що держава виступає як основний суб'єкт, а суспільство як об'єкт управління. Однак з розвитком суспільних відносин, відбуваються зміни соціальних практик, що цілком логічно призводить до трансформації парадигмального уявлення змісту державного управління. Суспільство вже виступає не лише об'єктом (пасивним елементом управління), а суб'єктом державного управління. Тому деякі науковці наголошують на зміні парадигми на суб'єкт-об'єктну [327, с. 60]. Також цікавим є його висновок, що взаємозв'язок політики і управління відображає об'єктивний по-своєму характеру процес руху від початкового різноманіття інтересів і волі через їх боротьбу і формування загального інтересу, загальних цілей і рішень – до їх реалізації в процесі управління на основі системи влади [327, с. 158].

Окрім того, проблема збалансованості політичних і адміністративних складових комунікації в державному управлінні як стратегія реформування державного управління всебічно аналізується в дослідженнях О. Валецького, який пропонує спосіб її розв'язання на прикладі моделі запровадження та функціонування інституту державних секретарів [34; 235, с. 26]. Маємо вказати, що у 2001 році був запроваджений інститут державних секретарів, який став першим практичним досвідом розмежування

адміністративних та політичних функцій у роботі виконавчої влади [34; 141, с. 20]. Втім він став механізмом Президента поставити «своїх (потрібних) людей» у кожній владній структурі. Тобто механізм «інститут державних секретарів» був для Л. Кучми як одним із ключових чинників для більшої монополізації та узурпації влади. В той час більшість опозиційних медіа та експертів дуже критично висловлювались щодо суті і формату існування посади держсекретаря, і зрештою у 2003 році указ був скасований тим же Л.Кучмою [208]. Однак загалом такий досвід є продуктивним у реформуванні політичної системи і побудові якісно нової системи державного управління, що, своєю чергою, потребує підвищення інституційної спроможності уряду через розмежування політичних та адміністративних функцій, деполітизацію державної служби та розвиток коаліційного механізму формування уряду, а головне – удосконалення механізмів управлінської комунікації [34; 235, с. 26].

Окремо зазначимо, що авторський колектив навчального посібника «Концептуальні засади взаємодії політики й управління» (за загальною редакцією В. Ребкала, В. Шахова, В. Голубь, В. Козакова) уточнюють, що зміцнення регуляторної та управлінської функцій держави, посилення її креативного потенціалу у створенні нових суспільних та економічних відносин є запорукою успішного виходу українського суспільства із стану стагнації. Отже, без посилення ролі держави в соціальній, політичній та економічній сферах неможливо знайти вихід із кризи [141, с. 23]. Втім досі відкритим є питання того, чи можлива реалізація зазначеного без стратегічних та оперативних заходів впливу на сформовану систему реалізації державної влади через попередньо узгоджений механізм внесення змін та доповнень до чинного законодавства, який має за мету сформувати звід правил належного управління державними та суспільними справами.

Тому можемо констатувати, що у площині наукового дискурсу:

– адміністративно-правова галузь наукових знань не містить об'єктивізації проблематики щодо визначення юридичної природи

адміністративної політики України;

– окремі аспекти забезпечення адміністративної функціональності України досить широко розкриті у працях спеціалістів у галузі державного управління, однак їхні здобутки потребують наукового «адаптування» під потреби сучасного розвитку державно-управлінських процесів;

– досі актуальною є наукова полеміка щодо визначення змісту та сутності категорій «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», «урядування» тощо;

– спеціалісти у галузі пошуку відповіді на запитання: «як забезпечити збалансованість політичних і адміністративних складових взаємодії в державному секторі» єдині у думці, що цей процес має сприяти стабільності, прозорості та високому рівню довіри громадян до владних структур;

– ефективність державного апарату та його здатність виконувати свої функції, як відповідна проблематика для здійснення дослідницьких пошуків, не втрачає своєї актуальності навіть зі спливом значного проміжку часу, адже сучасні реалії вимагають постійного вдосконалення та адаптації систем управління до нових викликів;

– окремі аспекти забезпечення адміністративної функціональності України досить широко розкриті у працях спеціалістів у галузі державного управління, однак їхні здобутки обмежені у висвітлені питань:

- 1) адміністративно-правових норм, що регулюють взаємодію державних та публічних органів у ході реалізації ними адміністративної діяльності, яка передбачає наявність сформованого механізму розвитку політико-адміністративних відносин на засадах єдності та цілісності процедур прийняття і реалізації суспільно важливих державних рішень;
- 2) ефективності та результативності процедур здійснення означеної взаємодії та 3) її принципів функціональності.

Отже, можемо узагальнити, що у контексті розкриття юридичної природи концепту «адміністративна політика України» необхідно зосереджувати наукові пошуки на таких аспектах:

1) поняттєво-категорійна визначеність концепту «адміністративна політика України». Варто зауважити, що наукова методологія досліджень різних суспільно-політичних питань ґрунтується на алгоритмі, згідно з яким науковці спершу концептуалізують досліджуване явище, а потім операціоналізують. Зокрема концептуалізація передбачає перетворення якогось часто абстрактного чи багатозначного поняття на щось прикладне, або в іще вужчому розумінні – на щось, що можна практично виміряти, побачити, розібрати на складові, в чому, власне, й полягає суть наступного етапу – операціоналізації. Також концептуалізації потребують поняття, які не можна назвати виключно абстрактними з тих міркувань, що їм або вже присвячена велика кількість різних емпіричних досліджень (приклад: «демократія», яку, звісно, можна розуміти як абстрактну чи філософську категорію, «ідеальний тип» чи навіть бажаний, фантазійний конструкт, недсяжний ідеал, вигаданий у часи давньогрецьких полісів, однак різні види «індексів демократії» вказують на те, що існує ціла традиція вимірювання численних показників, вимірів чи складових «демократичності»), або їм надано багато різних визначень, що свідчить не лише про увагу до предметного поля дослідження, але й про різноманітні підходи до концептуалізації явища, яким з різних практичних (дуже часто – з політичних) міркувань займалися науковці, журналісти, громадські діячі, публіцисти та ін. [413, с. 52–52].

Оскільки соціальну основу організації суспільства становлять передусім політико-адміністративні відносини, а системні зміни у сфері цих відносин визначають і головні напрями розвитку вітчизняного керування справами держави, не викликає заперечень факт того, що суттєво зростає значення [235, с. 19] взаємодії всіх їх суб'єктів, особливо тих, які забезпечують розробку та реалізацію державної/публічної політики [235, с. 19]. Тому концептуалізація адміністративної політики України має створити комплексне уявлення про те, як ці взаємодії впливають на розвиток державотворення загалом, у тому числі на процедури прийняття і реалізації

суспільно важливих державних рішень. Важливо, що у контексті визначення поняття, змісту, сутності та особливостей адміністративної політики України як комплексні, так і спеціалізовані наукові розробки є відсутніми. Окремі її характеристики мають вияв, наприклад, у межах праць А. Даниленко [64], яка згадує про її існування, однак не надає вичерпного уявлення про її юридичну природу; Н. Харченко [376], яка вказує про неї в контексті різновиду правової політики держави; В. Олефіра, який вивчав адміністративну деліктологію як складову адміністративної політики держави [211]. Дещо більше збагачена зарубіжна доктрина, де характеристики адміністративної політики загалом, як явища правової дійсності, розкриваються з позиції трансформаційних, процедурних та наслідкових її аспектів (Том Крістенсен і Пер Легрейд, Девід Л. Шапіро, Глен О. Робінсон, Лоїс Р. Уайз). Можемо також визначити, що надалі результати такого дослідження сприятимуть формуванню відповідного концепту, що буде репрезентувати виділені смисли, необхідні для формування ефективних стратегій змін парадигми розвитку політико-адміністративних відносин в Україні;

2) ідентифікація мети, цілей, завдань та функцій адміністративної політики України. Фактично, має йти мова про візію адміністративної політики України, адже це мрія або образ майбутнього[43], до якого слід прагнути. Однак сформовані положення мають бути чітко окресленими та реалістичними, щоб бути не лише ідеальною концепцією, а й потенційно мати практичне застосування, адаптоване до можливостей і ресурсів держави. Узагальнено, це мають бути конкретні кроки, яких необхідно досягти задля її утвердження;

3) система принципів адміністративної політики України. Беззаперечно, принципи права постійно привертають на себе увагу вчених, які займаються проблемами теорії права. Зокрема загальнотеоретичні аспекти поняття принципів права були предметом дослідження в працях [338, с. 40] таких провідних вчених як А. Колодій, Т. Фулей, С. Погребняк та



багатьох інших. Здебільшого ці науковці розглядають принципи права в контексті вивчення функцій та ознак права, вказуючи на їх фундаментальний характер [337, с. 31]. Водночас проблематика теоретичного визначення принципів адміністративної політики України хоч побічно і має ґрунтуватись на загальнотеоретичних аспектах принципів права, однак більшою мірою має спиратись на наукову доктрину правової політики України (наприклад, ґрунтовною є праця М. Почтового), державної політики України (зокрема актуальними є розробки Ю. Ковбасюка), а також на конкретний контекст української політико-адміністративної взаємодії. Відтак, питання визначення принципів адміністративної політики України охоплюється унікальними особливостями та завданнями, які не мають спеціалізованого вивчення;

4) теоретизація змісту на сутності адміністративно-правових механізмів впровадження адміністративної політики України. Зрозуміло, що ці питання також обличені наукового супроводу, однак, наприклад, структурно-функціональні складові політико-адміністративної еліти з урахуванням співвідношення та взаємодії гілок влади докладно висвітлені у праці Н. Селютіної [322]; політичну сутність інституту місцевого самоврядування з позиції основних рис, компетенції та моделей ґрунтовно розкриває Я. Печенка [228]; проблеми співвідношення представницьких органів місцевого самоврядування та депутатського мандату схарактеризовано О. Чернецькою [388]. Й загалом особливості повноважень місцевого самоврядування в Україні детерміновані у праці В. Зубенка та В. Петька [99]. Своєю чергою, співпраця і консультації між парламентом та урядом у питаннях політики й законотворення прямо чи опосередковано визначено у працях Ю. Ганжурова [54], Л. Галаган [51], Г. Щедрової [404], А. Криги [154], І. Коліушко [137], К. Бабенко [15] та значної кількості інших вчених. Безпосередньо виконавчий дискурс піднятих питань можемо прослідкувати у працях Д. Лікарчука [176], В. Тертичка [356], В. Солових [327], Н. Поповича [235], І. Григорчака [61] тощо;

5) перепони на шляху впровадження адміністративної політики

України та способи їхнього подолання. Як і будь-яке правове явище, що забезпечується науковим супроводом в контексті оптимізації його основ розвитку, досліджуване вимагає ретельного аналізу існуючих перешкод, які ускладнюють або гальмують процеси отримання ним практичного прояву. Адміністративна політика повинна бути гнучкою та адаптивною до цих викликів, але для цього необхідно виявити існуючі перепони та знайти шляхи їх подолання. Зокрема, наприклад, можемо вести мову про вплив інновацій та цифрових технологій. У цьому контексті дослідники, звертають увагу на декілька ключових аспектів. По-перше, вони відзначають важливість чіткого визначення поняття цифрової трансформації та правильної ідентифікації змісту терміну «інновація» (як це підкреслено, наприклад, у роботі А. Верховодова [38]). По-друге, вони розглядають сучасні тенденції цифрової економіки та їх вплив на стратегії управління підприємствами (це досліджують В. Ткаченко, М. Климчук [359] та Б. Дергалюк [70]). По-третє, вони обговорюють показники та методики вимірювання ефективності цифрової трансформації в бізнесі (як це робить І. Струтинська [346], Т. Лазоренко та І. Шолом [174]). У контексті публічно-правового поля підкреслюється роль цифровізації у підвищенні прозорості та ефективності управління, а також досліджуються її: можливості як інструменту для зміцнення співпраці між різними акторами (наприклад, роботи таких авторів, як Н. Іванова [125], О. Антонова, С. Серьогін, О. Літвінов, Р. Кривенкова [12], Л. Гиренко [55], І. Макарової, Ю. Пігарєва, Л. Сметаніної [179] та О. Малолеткової [187]); інституційний вимір у дискурсі державного управління в Україні (наприклад, робота І. Малого та М. Цедік [182]); вплив на процедури взаємодії у контексті надання адміністративних послуг населенню (як це висвітлено у праці К. Коцюби [151]), а також на особливості державно-приватного партнерства у сфері електронного урядування (наприклад, це розглядається у роботі І. Клименко [471]). Проте, варто відзначити, що виклики у сфері інновацій та цифровізації як перешкоди на шляху впровадження адміністративної політики України не отримали достатньої

уваги та предметного розгляду в рамках наявних наукових досліджень.

Таким чином, ще раз визначимо, що адміністративно-правова галузь наукових знань не містить об'єктивізації проблематики щодо визначення юридичної природи адміністративної політики України, що є неприпустимим з огляду на доцільність сприйняття цього правового явища як дієвого інструменту вирішення проблем наявності конфліктологічного виміру політико-адміністративних відносин.

## **2.2. Дискурси інтерпретації концепту «адміністративна політика України»**

Загалом термінопоняття «концепт» ще не надто поширене у правовій науці. Воно вживається здебільшого у філософії, лінгвістиці (тут найбільше) та культурології [374, с. 70]. За твердженнями Л. Сороки, зважаючи на наявність різноманітних варіацій його розуміння та не вдаючись до наукової полеміки й дискутування з приводу ймовірності його використання в юридичній науці, найбільш прийнятним є лінгвістичний підхід, у розумінні якого концепт існує для кожного словникового значення, а розглядати його слід як алгебраїчний вираз значення. Тобто це увесь потенціал значення слова разом з його конотативним елементом [177, с. 48]. Вчена уточнює, що термінопоняттям «концепт» не охоплюється суб'єктивний чинник інтерпретації та сприйняття людиною світу, процесів та явищ, адже у цьому випадку йдеться більше саме про «термін» чи «поняття». Вона інтерпретує його як цілісне утворення у вигляді спеціального слова, що позначає щось нове або замінює наявну назву іншою. Відповідно його формують елементи, що породжують якісно нове смислове навантаження окремої конструкції, пояснюючи сутність самостійних одиниць її будови, й в абстрактній формі надає уявлення про неї, описуючи не тільки суттєві ознаки й усі можливі фактори, що впливають на її зміст без безпосередньої зміни форми (тобто

назви феномену). Мається на увазі, що поняттям чи терміном позначаються явища, процеси чи дії одного смислового виміру, сутність яких ґрунтується на одній сталій характеристиці, що формує ядро його розуміння. Тоді як концепт поєднує кілька різноманітних ознак за характером і спрямуванням, однак позначає одну конкретну дійсність, що безпосередньо описується. Зокрема вченою запропоновано під концептом (як категорії адміністративно-правової науки) розуміти низку самостійних категорій, які мають власні характерні риси, однак сукупно формують якісно нову юридичну конструкцію [332, с. 184–185].

З розумінням означеного, концепт «адміністративна політика України» може розглядатись або через призму його складових, що сукупно формують новий юридичний конструкт, або в якості однорідної цілісної категорії, яка має власну унікальну характеристику.

### ***1. Адміністративна політика України як термін сукупного формування поняттєвого змісту***

Через призму складових концепт «адміністративна політика України» має функціональне та залежно слово. Зокрема функціональним, на нашу думку, є слово «політика», а залежним – «адміністративна».

Щодо іменникового вираження «політика України» достатньо матеріалу було вказано попередньою. Доречним вбачаємо лиш визначити, що у запропонованому контексті означений термін передбачає сумісну роботу представників влади, суспільних організацій, незалежних дослідників, експертів тощо, а не протиставлення їх один одному [50; 180; 347, с. 51–52].

Зосереджуючи увагу на прислівнику «адміністративна», можемо навести думку А. Замриги, який досить чітко вказав, що він використовується науковцями для позначення приналежності цієї категорії до відомчого поля врегульованих процесів адміністративного характеру, однак уточнив: суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління та захисту основних прав, інтересів та благ публічного поля, в тому числі із приватною приналежністю [90, с. 48]. Можемо припустити, що

вчений веде мову про адміністративно-правові відносини, які нині характеризуються через два основних наукових підходи. Перший припускає можливість їхнього виникнення і розвитку виключно у відомчо-правовому полі реалізації діяльності виконавчої влади та місцевого самоврядування. Наприклад, професор В. Курило, визначає, що сутністю адміністративно-правових відносин є формування і зміцнення в українському суспільстві нової доктрини адміністративного права – доктрини публічно-сервісного права, основним призначенням якого є служіння держави інтересам людини [161]. Згідно з яким, основою адміністративно-правовою доктриною вітчизняного адміністративного права є «людиноцентристська» ідеологія, тобто держава має дбати про інтереси громади, діяти на «благо людини», за допомогою всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод й інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [1; 52, с. 7].

Інший підхід характеризується більшим розширенням підстав їхнього породження. Зокрема вбачається, що це суспільні взаємозв'язки, породжені існуванням адміністративної норми, учасники яких наділені взаємними обов'язками та правами в площині управління справами держави [224, с. 96]. Або ж актуально також навести думку О. Харитонової, яка визначає їх як врегульовані правовими нормами відносин, що виникають та існують між суб'єктами публічного права, і спрямовані на впорядкування стосунків у суспільстві, забезпечення засобами державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства [375, с. 7]. Даючи таке визначення вчена пропонує визначити публічне право як сукупність правових норм, що складають особливу функціонально-структурну систему, яка з метою врегулювання та захисту загальносуспільних інтересів за допомогою приписів імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, що є фігурантами держави, або знаходяться у взаєминах влади та підпорядкування [375, с. 19]. Однак, вона також акцентує, що завжди однією зі сторін таких відносин є офіційний чи

уповноважений суб'єкт виконавчої влади (у широкому розумінні державного управління) [375, с. 20]. Самого визначення державного управління, яке підтримує авторка, вона не надає, однак з аналізу її дисертаційної роботи можна зробити висновок, що вона прибічниця думки, що державне управління є сферою організуючої й розпорядчої діяльності державних органів (не виключно суб'єктів виконавчого сегмента державних функцій). Свідченням цього зокрема є її тезис, що: «держава доручає уповноваженому органу право оцінки ситуацій з точки зору їхньої відповідності гіпотезі норми з тим, щоб при їхньому співпадінні – довести до суб'єкта, що перебуває у сфері державного управління, припис щодо його поведінки в конкретній життєвій ситуації за допомогою встановлення (зміни, скасування) його прав чи обов'язків» [375, с. 53]. Адже, як відомо, виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, а також основні обов'язки громадянина [139].

Отже, широке та вузьке розуміння державного управління, відсутність чіткого розуміння співвідношення між ним та публічним адмініструванням, а також низка інших суб'єктивних інтерпретацій вчених щодо системи керівних врегулівних процесів в межах національного рівня зумовили ситуацію, при якій досі актуальною є проблематика визначення предмета регулювання адміністративного права в Україні.

Зокрема цікавою є думка Є. Курінного, який стверджує, що найбільш незвичне і оригінальне визначення державного управління пропонується американським професором Гленом Райтом [162, с. 273], котрий під державним управлінням розуміє спільне зусилля певної групи в контексті держави, яке охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок, виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже є частиною політичного процесу, істотно відрізняється від приватного управління та тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [303, с. 10]. Річ в тому, що в англійській мові відсутня різниця між словами «державний» і

«суспільний», обидва ці слова виражені терміном – «public» [63, с. 25]. Тому досить дивною є дискусія, що міститься у науковій літературі щодо співвідношення термінів «public» і «держава». Як зазначає Б. Стойка, цілком очевидно, що «public» – це не «державне», а, радше, «публічне», «суспільне». Для того, хто ототожнює поняття «держава» і «суспільство», очевидно, проблеми тут не існує: для нього «державне управління» – це «суспільне управління / адміністрування» або «public administration». Але ж «держава» і «суспільство» далеко не одне і те ж. І якщо «державне управління» передбачає, що суб'єктом управління є держава, а об'єктом – суспільство, то, очевидно, що «суспільне управління», за аналогією, має передбачати, що суб'єктом управління є суспільство, яке водночас є і його об'єктом. За таких умов «суспільне управління» зводиться до самоуправління народу – народовладдя – демократичного врядування [340, с. 261].

З вищесказаного логічно випливає, що державне управління є процесом, прямо протилежним суспільному (public) управлінню: державне управління – це категорія, яка характерна для системи авторитарного врядування; суспільне (public) управління – це категорія, характерна для системи демократичного врядування. І якщо державне управління спирається на систему авторитарного врядування, побудовану згори донизу й базується на пріоритетах державних інтересів та інтересів людей, які уособлюють цю державу, то суспільне (public) управління спирається на систему демократичного врядування, сформовану знизу вгору, і базується на пріоритетах суспільних інтересів громадян на різних рівнях їх соціальної структуризації. В основу формування, реалізації та розвитку системи авторитарного врядування закладена методологія холізму, яка й передбачає пріоритетність державних інтересів і потреб та інтересів і потреб людей, які уособлюють цю державу. Для даної системи врядування держава понад усе, кожна людина і суспільство в цілому мають діяти, перш за все, в інтересах держави, оберігати і захищати її на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Принципово інша методологія закладена в основу формування,

реалізації та розвитку системи демократичного врядування – це методологія індивідуалізму і соціалізації людей, яка передбачає пріоритетність інтересів і потреб кожної конкретної людини на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Для даної системи врядування людина – понад усе, і суспільство має діяти в інтересах людини, оберігати й захищати її на всіх рівнях своєї соціальної структуризації [340, с. 261].

У додання до цієї проблеми, як бачимо (і можемо спостерігати в інших працях вітчизняних вчених), в науці й на практиці як рівноцінний замітник терміна «управління» застосовують слово «адміністрація», однак йдеться не про керівництво якогось органу чи організації, а про власне процес здійснення управління (адміністрування) [64, с. 29; 183, с. 192].

Нагадаємо, що ми прибічники думки необхідності трансформації категорійного апарату науки адміністративного права, щонайменше в аспекті ідентифікації термінів «державне управління» та «публічне адміністрування», адже наразі ми маємо сукупність різнорідних думок вчених щодо визначення їхнього змісту, специфіка виникнення яких породжена як відсутністю узгодженості у межах законодавчих положень, які досі апелюють терміном «державне управління» (у тому числі в якості офіційного перекладу європейських актів), так і повним непорозумінням етапності та процедури проходження еволюційності парадигмальних аспектів розвитку публічного адміністрування в Україні [516].

Отже, цілком логічною вбачається думка К. Куркової, що належне забезпечення прав та законних інтересів членів суспільства, які за рахунок сплачених податків утримують численну армію чиновництва, потребує переосмислення догми предмета адміністративного права [164, с. 221]. Це сприятиме розв'язанню нині наявної плутанини у визначенні ознак адміністративно-правових відносин у загальному сенсі, яка досить чітко представлена у межах аналізу наукових думок провідних вчених, наведених А. Педаном [223, с. 48–49]. Зокрема, можна навести такі думки науковців з цього питання: 1) адміністративні правовідносини – це правовідносини, що



виникають на базі адміністративно-правових норм і є юридичною формою відносин у сфері державного управління, де сторони беруть участь як носії прав і обов'язків (Ю. Битяк) [22, с. 35; 220, с. 434]; 2) адміністративно-правові відносини – це врегульовані адміністративно-правовими нормами управлінсько-розпорядчі відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією публічного суспільного інтересу між суб'єктами, один з яких завжди наділений державно-владними повноваженнями, на підставі юридичних фактів, та які забезпечені можливістю застосування державно-владного примусу (Д. Єрмаков) [84, с. 70]; 3) адміністративні правовідносини є досить стійкими правовими зв'язками, що виникають, розвиваються та припиняються між їх сторонами в процесі реалізації приписів адміністративно-правових норм, якими вони встановлені й гарантовані; безпосередньо, нерозривно й взаємозалежно пов'язані із суспільними відносинами, складовою яких вони є, з нормами права, дія яких перетворює відносини у правовідносини, з юридичними фактами як складовою правовідносин, з іншими правовими категоріями (М. Лавренчук) [161; 172, с. 43]; 4) адміністративно-правові відносини слід розглядати як результат «втілення в життя» норм адміністративного права безпосередньо через акти застосування норм права, що реалізуються в чотирьох формах відповідними посадовими особами, на яких покладено обов'язок із виконання певних функцій держави, внаслідок чого в суб'єктів таких відносин виникають взаємні права та обов'язки (М. Скоробагатько) [324, с. 74]; 5) з теоретичного погляду, адміністративно-правові відносини відбивають односторонню, владно розпорядчу волю, яка зрештою призводить до певних юридичних наслідків як для представника владних повноважень, так і для підконтрольного суб'єкта. Однак метою їх виникнення є задоволення як публічно-правового, так і публічного інтересу, зокрема й надання певних благ конкретному представнику спільноти (різноманітних адміністративних послуг). Тому слід пам'ятати, що їх імперативність поступово набуває рис диспозитивності, а тому стверджувати про наявність тільки імперативу в їх

основі є недоцільним (В. Кузьмишин) [160, с. 52].

Тепер залишається визначити ключове питання: як репрезентаційні ознаки досліджуваних категорій об'єднати в юридичний конструкт, іменований як «адміністративна політика України» [104].

Цілком логічним вбачається висновок, що це спосіб вирішення проблем, які виникають у ході реалізації суб'єктами владних повноважень державних функцій, якими, власне, вирішуються питання публічного значення.

Таке інтерпретування цілком закономірно має право на існування, адже з 1997 року по 2006 рік в Україні функціонувала Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, що була постійно діючим координаційним органом, утвореним для вирішення концептуальних питань підготовки і проведення в Україні адміністративної реформи [280]. Аналіз тогочасного положення про її діяльність свідчить, що вона мала готувати пропозиції щодо структури, функцій і методів діяльності органів виконавчої влади, які б забезпечували поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови та діяльності органів виконавчої влади, до спрощення і підвищення ефективності управління [280]. Тобто маємо пряме підтвердження того, що наша держава з моменту проголошення незалежності була зацікавленою у побудові механізмів належного управління економічними та соціальними процесами з точки зору виконавчого сегмента влади.

Тут варто зазначити, що основна проблема в тому, що термін «управління» у класичному монополістичному аспекті держави, як категорія, що висвітлює основні характерні риси регулюючого впливу держави на усі суспільні взаємозв'язки, дещо видозмінилась [64, с. 59]. Доречно вбачати, що сучасною державою не управляють, а забезпечують її розвиток. Це передбачає створення соціально-економіко-еколого-інформаційної моделі розвитку для аналізу та прогнозування всіх процесів у державі з метою розробки владою ефективних рішень [362].

Тому слід погодитись з думкою А. Даниленко, що встановлення, забезпечення й виконання та захист – основні функції держави і відділяти їх одна від одної не зовсім виправдано [64, с. 40]. Попри те, що державний апарат логічно розподіляється на відокремлені ланки, які мають свою чітку функціональну зону відповідальності для: «1) чіткого визначення функцій, компетенції і відповідальності основних органів влади; 2) забезпечення державним органам можливості контролювати одне одного на конституційній основі; 3) унеможливлення зловживання владою» [5, с. 10], недостатньою є ефективність забезпечення оптимальної та рівноправної взаємодії між відокремленими ланками державного апарату [5, с. 14], що має наслідком ряд негативних аспектів, які впливають на адміністративну функціональність України [511].

Справедливості заради слід окремо вказати, що ця комісія не тільки займалась прогнозованим розвитком організаційного та правового забезпечення діяльності виконавчої гілки влади, а й готувала пропозиції щодо оптимізації ефективності державної фінансової системи, дерегуляції та спрощення системи надання управлінських послуг, удосконалення законодавчої бази адміністративних правовідносин, економічних засад діяльності органів державної влади, впровадження дійових адміністративних процедур, а також удосконалення адміністративно-територіального поділу та реформування системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів [231].

Наразі реформуванням діяльності виконавчих структур влади опікуються Міністр Кабінету Міністрів України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Міністерство цифрової трансформації, Директорат публічної адміністрації Секретаріату Кабінету Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби, Офіс реформ Кабінету Міністрів України та зарубіжні партнери [305]. Ця діяльність зосереджена на забезпеченні можливості здійснення ефективної діяльності Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних

сферах шляхом створення професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади [344].

Відповідно цей дискурс репрезентує можливість визначення адміністративної політики через призму необхідності здійснення адміністративного реформування, що має вияв стратегічним плануванням та практичною реалізацією заходів оптимізації діяльності органів виконавчої влади.

## ***2. Адміністративна політика України як самостійне правове явище***

З позиції однорідності та цілісності як якісно нової категорії вітчизняного адміністративного права [104] адміністративна політика України не визначається ні нормативно, ні науково.

Однак, маємо, наприклад, тезис Н. Харченко, що: «Згідно з Конституцією України адміністративна політика в сучасних умовах має сприймати і активно реалізовувати існуючі в суспільстві позитивні тенденції демократизації, гуманізму, соціальної справедливості, підвищення ролі та цінності особистості, посилення охорони прав і законних інтересів громадян. Це, своєю чергою, дає можливість сформулювати основні напрями адміністративної політики в боротьбі з деліктами» [376, с. 114]. Висуваємо припущення, що у розумінні авторки адміністративною політикою слід іменувати галузевий різновид правової політики, яку вона трактує як: «особлива форма вираження державної політики, засіб юридичної легітимації, закріплення та здійснення політичного курсу країни, реформування різних галузей суспільного життя. Ця політика має державно-владний характер і спрямована на створення ефективно діючого механізму правового регулювання суспільних відносин, найбільш повне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зміцнення дисципліни, законності та правопорядку, формування правової свідомості та правової культури населення тощо» [376, с. 114].

Ще одна варіація ідентифікації адміністративної політики ґрунтується на визначені її предмета – адміністративна деліктність. Вчений В. Олефір

стверджує, що: «розробка адміністративної політики і прийняття її Концепції представляється найважливішим завданням адміністративної реформи. Концепція адміністративної політики повинна містити не тільки поняття адміністративної деліктності та її характеристики як загрози національної безпеки, але конкретні заходи з попередження адміністративних правопорушень» [211, с. 526].

Яскраво бачимо, що перелічені вчені при використанні досліджуваної категорії відштовхуються від її етимологічної складової. Ми ж висуваємо припущення, що як самостійна юридична категорія, явище адміністративної політики України може бути схарактеризованим через призму процедурного зводу правил належного управління державними та суспільними справами. Хоч і поділяємо думку про те, що це різновид правової політики держави.

Річ у тім, що наразі немає офіційно закріпленого структурування сфер державної політики, парламентська більшість та уряд недостатньо активно співпрацюють, а відсоток ухвалених законодавчих ініціатив уряду дуже низький – менш як 20% від усіх прийнятих законів. За таких умов достатньо складно реалістично спланувати законопроектну роботу. Окрім того, уряд не проводить комплексного аналізу виконання законів, а парламентські комітети не мають ні обов'язку, ні спроможності систематично аналізувати реалізацію ухвалених законів [371]. Це попри те, що за загальним правилом, парламент існує для того, щоб представляти інтереси громадян та стежити, щоб вони враховувалися Урядом [485]. Можемо також додати, що законодавство не визначає чіткої процедури та порядку реалізації парламентського контролю за виконавчою владою, а аналіз, моніторинг, оцінка та моделювання наслідків державної політики, державного боргу та його стійкості, поточного стану фіскальної політики та бюджету, фінансово-економічного впливу внесених законопроектів, а також макроекономічне прогнозування у середньо- та довгостроковій перспективі [371] майже відсутні з точки зору результативності.

Тому вбачаємо, що за цим контекстом адміністративна політика може

бути визначена як сукупність встановлених правил здійснення політико-адміністративної роботи, механізм розподілу ролей при стратегічному підході до прийняття та реалізації політичних рішень.

Підтвердження зазначеного можемо знайти у праці Тома Крістенсена і Пера Легрейда, які зазначають, що адміністративна політика насамперед може бути пов'язана з інструментальним поглядом на процеси прийняття державних рішень (Крістенсен (1991, 1994); Егеберг (1984, 1987, 1989); Худ (1979); Марч і Олсен (1983); Олсен (1988, 1992); Поллітт (1984)). Це означає, що адміністративна політика розглядається політичними та адміністративними лідерами як інструмент, який може бути використаний для реалізації певних політичних цілей [442].

Попри різноманітність політичних цілей, які виходять за рамки простору та часу, усі вони є процесами, засобами та методами досягнення п'яти кінцевих політичних цілей – безпеки, багатства, віри, справедливості та свободи [464]. Однак окремо слід вказати, що 25 вересня 2015 року держави-члени Організації Об'єднаних Націй погодили 17 Цілей сталого розвитку в рамках Порядку денного у галузі розвитку на період після 2015 року [384]. Це універсальний заклик до дій щодо скорочення бідності, захисту планети та забезпечення того, щоб до 2030 року усі люди жили в мирі і достатку [385]. З цього моменту подолання бідності, голоду, місце здоров'я, якісна освіта, гендерна рівність, чиста вода та належні санітарні умови, відновлювальна енергія, гідна праця та економічне зростання, інновації та інфраструктура, скорочення нерівності, сталий розвиток міст та спільнот, відповідальне споживання, боротьба зі зміною клімату, збереження морських екосистем та екосистем суходолу, мир та справедливість, партнерство заради стійкого розвитку, – політичні цілі у глобальному масштабі [511].

Відповідно інкорпорація політичних та виконавчих практик взаємодії держави з ресурсами у кореляції з необхідністю вирішення суспільних проблем сталого розвитку, актуалізує необхідність забезпечення міжсекторальної взаємодії, кооперації та контрольованості механізмів

прийняття суспільно важливих державних рішень. Загалом такі рішення мають: «1) відповідати функціональним цілям; 2) забезпечувати довгострокові публічні потреби; 3) реалізовуватись у спосіб та за допомогою тих соціальних, економічних і адміністративних методів, що відповідають потребам соціального середовища і які є більш важливими й результативними; 4) бути плановірними та враховувати максимальне коло ризикованості настання несприятливих наслідків» [64, с. 61].

Маємо визначити, що у найбільш розповсюдженому випадку під категорією адміністративної політики розуміють саме сукупність встановлених правил здійснення певної дії, розподіл ролей при певній діяльності. Тому така інтерпретація адміністративної політики України, на наш погляд, є логічною та доречною.

Власне, звернувшись до зарубіжного досвіду маємо, що, як приклад, адміністрація президента США («The White House») має власну адміністративну політику. Зокрема Офіс управління та бюджету («The Office of Management and Budget»), що функціонує у складі Виконавчого офісу президента Сполучених Штатів («Executive Office of the President of the United States») через реалізацію положень адміністративної політики («Statements of Administration Policy») офіційно представляє погляди адміністрації на причини заперечення щодо законодавчих змін чи застосування права вето. Загалом це інструмент комунікації (письмова заява), який вказує на те, чи буде схвалене президентом парламентське рішення (законодавчий акт). Його існування зумовлене тим, що паралельно з процесом діяльності Конгресу щодо необхідності внесення законодавчих змін, виконавча влада здійснює аналогічні дії щодо визначення їхньої доцільності (у тому числі на предмет зіставлення з обіцянками президента виборцям) [476].

Іншим прикладом адміністративної політики є звід правил поведінки в певній організаційній системі. Розробники цієї політики періодично переглядають та контролюють її точність, ефективність та результативність.

У цьому контексті як загальносистемне явище, адміністративна політика повинна: 1) просувати місію організаційної системи; або 2) слугувати порядком здійснення певної діяльності у тому числі щодо дотримання чи виконання законодавчих або відомчих актів; і 3) відповідати одному або декільком із наведених нижче критеріїв: а) усунути значний ризик для установи, який не можна адекватно врегулювати іншим чином; б) мати значний вплив, включаючи, але не обмежуючись цим, на поведінку людей, а також рівень і кількість задіяних факторів ризику; в) сприяти ефективності та результативності роботи [454].

Можемо узагальнити, що у цьому випадку більшою мірою йдеться про антикризовий менеджмент, який зорієнтований на стале функціонування організації у спосіб завчасної превенції виникнення ризиків та загроз для її нормальної роботи.

Ведучи мову про адміністративну політику певної спрямованості (не у вияві загальносистемного явища) важливо враховувати подвійність її призначення. Наприклад, у сфері бізнес-процесів вона інформує співробітників про правила організації, очікування та цінності бізнесу, а також про питання, пов'язані з персоналом, зокрема їхні права, обов'язки, медичне і соціальне страхування [497] тощо. Загалом вона гарантує, що адміністрація організації та співробітники працюють на одній стороні [497], розуміють один одного та погоджуються з тим, яким чином вони мають взаємодіяти, адже як нормативний акт адміністративна політика репрезентує очікування компанії від працівників і чого працівники повинні очікувати від компанії [497].

Аналогічно можна стверджувати про адміністративну політику, яку може реалізовувати уряд як вищий орган у системі органів виконавчої влади, що спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Також це може стосуватись діяльності певного органу влади, який встановлюючи її засади інформує інших про наявність адміністративних правил їхньої поведінки. Наприклад, з метою забезпечення збалансованого розвитку



Вараської міської територіальної громади, зростання добробуту мешканців, посилення соціальних гарантій, відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», керуючись пунктом двадцять два частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за погодженням з постійними комісіями Вараської міської ради, Вараська міська рада затвердила Програму економічного і соціального розвитку Вараської міської територіальної громади на 2023 рік №7200-ПР-04, розділ 2.4 якої має назву «Адміністративна політика. Розвиток електронного урядування» [271].

Таким чином, адміністративну політику як самостійне правове явище можна розглядати через дуальне розкриття її юридичної природи зокрема як: 1) інструмент комунікації між вищими органами влади для узгодження дій та висловлення позицій у ході реалізації державних функцій; 2) збір правил поведінки в певній організаційній системі.

Зокрема нам імпонує думка І. Григорчака, який зазначає: «адміністративну реформу доцільно було б розпочинати з чітко визначеної стратегії розвитку України (на сьогодні питання цивілізаційного та інтеграційного вибору нібито то вирішено). Після цього потрібно було б розробити концепцію чи якийсь інший програмний документ, який би допоміг суспільству та політико-управлінській верхівці усвідомити мету, завдання та термін виконання цієї стратегії. Залежно від поставлених основних завдань точно визначаються функції, які на себе бере держава, їхній рівень виконання. Те, що залишається на центральному рівні розподіляється через відповідні органи – міністерства та відомства. Така логіка реформи сприяла б не тільки оптимізації функцій держави, але й структури виконавчих органів та політико-адміністративної ланки, які є її похідними» [61. с. 182]. Зокрема «концепцією чи якимось іншим програмним документом», на нашу думку, має бути адміністративна політика України.

Причому за широкого контексту репрезентує не тільки діяльність з розвитку державного буття, а й включає механізми регулювання

президентсько-парламентсько-урядових, внутрішньоурядових та організаційно-самоврядних політико-адміністративних відносин, міжінституційних зв'язків загалом (у тому числі – з інститутами громадянського суспільства), забезпечуючи баланс та координацію дій владними структурами.

Звужуючи її зміст приналежністю до сфери діяльності уряду та його підпорядкованих структур маємо вести мову виключно про встановлення правил функціонування та розвитку внутрішньоурядових політико-адміністративних відносин, пов'язаних з процедурою вирішення суспільних проблем.

Оскільки питання розмежування функцій щодо формування та реалізації державної політики між органами влади знаходиться насамперед у конституційній площині, а отже вирішення даної проблеми не належить до завдань (предмету) [142] адміністративного права, вбачаємо за необхідне наголосити, що адміністративна політика України не має на меті зміну повноважень означених суб'єктів, а є лиш інструментом для належної їхньої реалізації. Йдеться насамперед про встановлення довгострокових домовленостей, створення механізмів комунікації та процедур досягнення консенсусу. І попри те, що саме Уряд відповідає за весь спектр державної політики та стан справ у державі [142] вбачаємо, що нехтування необхідністю забезпечення її єдності від основ до практичного прояву має ряд негативних наслідків. Тому пропонуємо виокремлювати загальнонаціональний (макрополітична адміністративна політика України), урядовий/міжвідомчий (мезополітична адміністративна політика України), організаційно-самоврядний (мікрополітична адміністративна політика України) її рівні.

Отже, підсумовуючи: адміністративна політика України репрезентує інкорпорацію політичних та виконавчих практик взаємодії держави з ресурсами у кореляції з необхідністю вирішення суспільних проблем сталого розвитку у спосіб забезпечення взаємодії, кооперації та контрольованості

механізмів прийняття суспільно важливих державних рішень на загальнонаціональному (макрополітична адміністративна політика України), урядовому/міжвідомчому (мезополітична адміністративна політика України), організаційно-самоврядному (мікрополітична адміністративна політика України) рівнях.

### **2.3. Мета та цілі адміністративної політики України**

Загалом мета як явище правової дійсності може розглядатися в кількох варіаціях. Все залежить від описуваного процесу, до якого, власне, ця категорія належить, оскільки досить часто мету плутають з цілями, цілі з функціями, а функції з завданнями певного правового процесу чи явища [209 с. 95]. Зокрема у тлумачному словнику Вебстера (Webster's Revised Unabridged Dictionary) [508] мета визначається як «вказівка напрямку, за яким треба слідувати; те, що потрібно здійснити, чого потрібно досягти; результат, на отриманні якого зосереджені зусилля та честолюбство». Тому цілком логічно вважати, що в теорії управління найчастіше її розуміють як випереджувальну ідею, що оцінена як можлива для здійснення [396]. Фактично, це ті кінцеві межі, на досягнення яких через виконання конкретних завдань, функцій спрямована колективна діяльність певних суб'єктів [209, с. 95–96].

З огляду на зазначене визначаємо, що мета адміністративної політики України – створити ефективну систему життєздатності та розвитку держави, здатну протистояти сучасним та майбутнім викликам державотворення у спосіб упорядкування та підвищення якості процесів визначення засад, формування й реалізації державної політики, забезпечення основ розвитку публічного адміністрування, що ґрунтуватиметься на постулаті необхідності систематично здійснюваної політико-адміністративної координації, інтеграційної співпраці та мультистейкхолдерного обговорення проблем

публічного значення.

Таким чином маємо три основні цілі адміністративної політики України:

- 1) функціональність політико-адміністративної координації;
- 2) ефективність інтеграційної співпраці;
- 3) наявність правових наслідків від мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення.

### ***Ціль 1. Функціональність політико-адміністративної координації***

Протягом останніх десятиліть важливість координації для ефективності політики – особливо для фрагментованих керівників – стала широко визнаною. Це відображається у зростанні досліджень як адміністративної, так і політичної координації. Проте, якщо ми не прийнемо дихотомії політика-адміністрація, політичний процес є складнішим, та таким, що об'єднує політичних і державних службовців. Наявність обох груп акторів означає, що політико-адміністративна координація – координація за участю як політиків, так і державних службовців – є принаймні такою ж важливою для результатів політики, як і координація всередині будь-якої групи акторів [441].

Варто зауважити, що Андевег [424, с. 59], наприклад, ставить питання, чи «координація повинна бути визначальною функцією уряду», стверджуючи, що зосередження на цій функції означає, що підхід не розсіює «туман навколо поняття уряду». Для Андевега, зосередження на інших аспектах прийняття виконавчих рішень, таких як підзвітність або легітимність, краще пов'язало б вхідні та вихідні його функції [444]. Причому в основному критикується ступінь переваги прем'єр-міністра над урядовими структурами в контексті того, що має братись до уваги аспект того, як координуються функції уряду, а не на тому хто є головним.

Наразі основна увага приділялася координації, з точки зору того, як центр уряду забезпечує узгодженість політики в ширшій політичній системі, включаючи мережі бюрократів, партійних організацій і громадянського суспільства з урахуванням того, що: 1) координація є основною проблемою, з

якою стикаються керівники, які приймають рішення; 2) покращена координація призведе до кращого управління; і 3) проблеми координації зникають у міру консолідації політичних систем [444; 452, с. 70].

Щодо необхідності забезпечення функціональності політико-адміністративної координації відзначаються такі її переваги як:

1) усунення дублювання практико-реалізаційних заходів, які покликані вирішити одне завдання. Наприклад, у червні 2021 року Асоціація міст України зверталася до Прем'єр-міністра України з проханням врегулювати поширення негативної практики дублювання обласними та районними державними адміністраціями повноважень одне одного на відповідній території. За результатами розгляду звернення видано доручення головам місцевих державних адміністрацій опрацювати підняту проблему та проінформувати про результати Кабінет Міністрів України. Попри доручення Прем'єр-міністра України, продовжується практика дублювання обласними та районними державними адміністраціями повноважень одне одного на відповідній території в частині витребування у органів місцевого самоврядування аналогічної інформації та змушування їх до подання аналогічних звітів двом рівням адміністрацій. До Асоціації міст України продовжують надходити відповідні звернення від органів місцевого самоврядування [8]. Слід наголосити, що чітке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування всіх рівнів – одне із завдань реформи місцевого самоврядування і децентралізації владних повноважень [315]. Розмежування компетенції різних органів має ґрунтуватися зокрема на положенні щодо недопущення дублювання їхніх повноважень [367]. Зокрема Центр політико-правових реформ розробив проект Концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади;

2) розв'язання міжвідомчих конфліктів – різні урядові структури часто з політичних міркувань, можуть впроваджувати програми, що суперечать одна одній. Наприклад, суб'єкти формування та реалізації екологічної

політики можуть прагнути зменшити інтенсивність ведення сільського господарства, тоді як суб'єкти формування та реалізації політики держави у сфері сільського господарства прагнуть збільшити виробництво сільськогосподарської продукції, забезпечити сільський розвиток. Основна проблема у тому, що чинне законодавство не передбачає можливості суб'єкта владних повноважень оскарження рішення іншого суб'єкта владних повноважень. Сталою судовою практикою є визначення спірної компетенції між двома суб'єктами владних повноважень (ухвала Вищого адміністративного суду України від 08 листопада 2017 року у справі №289/568/16-а). Однак категорія «реалізація компетенції» визначає, що можуть мати місце не лише спори про її розмежування. Такі спори можуть виникати на підставі прийняття рішення, вчинення дій суб'єктом владних повноважень, які, з позиції іншого суб'єкта владних повноважень, не відповідають закону, виходять за межі компетенції відповідача або прийняті з порушенням встановленої процедури тощо. При цьому, Кодекс адміністративного судочинства України регламентує порядок розгляду не всіх публічно-правових спорів. Не поширюють свою дію ці положення на правові ситуації, що вимагають інших форм захисту від стверджуваних порушень прав чи інтересів [367]. Наприклад, на розгляді у Федерального адміністративного суду була справа про відповідальність за виконання V AföG [439] – федерального закону Німеччини про допомогу в навчанні. Так співробітник окружного управління землі Баден-Вюртемберг працював до початку 1981 року керівником відділу стипендій. Відповідно до висновків обласного суду в кримінальному провадженні, цим співробітником було привласнено кошти на суму 310 212,00 німецьких марок в період з 1973 по 1981 рік. Розкрадання коштів завдало збитків Федеральному уряду в розмірі його участі у витратах 65%. Тому було заявлено про шкоду на загальну суму 193 739,20 німецьких марок [439]. Заявлена вимога впливає зі статті 104 а (5) GG. Незважаючи на відсутність імплементаційного закону, це положення має пряме застосування, адже корінь даного спору лежить у простому статутному

праві; це стосується питання про те, які правові наслідки виникають у конкретному випадку через неналежне виконання Федерального закону про допомогу в навчанні та внаслідок того факту, що Федеральний уряд відповідно до § 56 абзацу 1 BAföG поніс витрати у розмірі 65% [439]. Рішенням суду було встановлено, що відповідач має сплатити позивачу 193 739, 20 німецьких марок плюс 4% відсотка з 29 грудня 1992 року, адже держава-відповідач грубо порушила свої зобов'язання належним чином розпоряджатися коштами федерального бюджету через навмисні дії своїх службовців. При цьому не має значення чи держава пред'явила, чи буде пред'являти претензії до прямої сторони, яка завдала шкоди, і в якому обсязі. Позов про відсотки виправданий як збиток, заподіяний через невиконання зобов'язань, причому розмір відсотків базується на адміністративних постановках Федерального міністра освіти та науки [439]. Відповідно, суд дійшов до висновку, що федеральний уряд і уряди штатів несуть відповідальність один перед одним за належне управління. Цей досвід є надзвичайно актуальним для України, адже висновок Верховного Суду про те, що держава не може сперечатись сама з собою ставиться під сумнів [163, с. 160];

3) налагодження функціональної взаємодії горизонтального та вертикального рівнів – варто визначити, що вертикальна координація пов'язана з узгодженням дій різних рівнів, наприклад, між міністерством і підлеглими органами влади, між центральними та місцевими органами влади, а також між центральним урядом і державними установами на місцевому рівні. Водночас горизонтальна координація стосується сфер політики або секторів на одному рівні [425, с. 10], наприклад між екологічною сферою та розвитком промислового комплексу чи енергетики на центральному чи місцевому рівнях;

4) розширення меж інклюзивного сервісного обслуговування – загалом інклюзія це – процес реального залучення осіб із порушеннями в розвитку до активного суспільного життя, який передбачає адаптацію соціального

середовища до потреб людини [17, с. 78]. Можемо визначити, що у застосованому контексті йдеться про забезпечення доступу до послуг і практичний прояв рівних можливостей для всіх громадян, незалежно від їх фізичних, розумових чи соціальних обмежень;

5) встановлення обсягів національно-правової відповідальності органів влади між собою – тривалий час в юриспруденції інститут юридичної відповідальності розглядався як набуток та іманентна властивість індивідуальних та колективних суб'єктів права. При цьому зазвичай із поняттєвого ряду таких суб'єктів елімінувалася держава як специфічний суб'єкт права. Досить поширеними були (та навіть зараз є) концепції, що з різних позицій обґрунтовують абсолютний юридичний імунітет держави, по суті, вивисуючи її над іншими суб'єктами права та виводячи її зі сфери юридичної відповідальності (втілюючи тим самим старий монархічний принцип, за яким король, себто держава, не може бути неправа), або замінюючи останню політичною чи моральною відповідальністю, або й узагалі заперечуючи будь-яку відповідальність держави як такої (підміняючи юридичну відповідальність держави відповідальністю державних службовців тощо). Водночас такі концептуальні побудови вочевидь розходяться як із теоріями правової держави, так і з практикою реалізації відповідального правління в багатьох зарубіжних державах, які дедалі щільніше «вмонтовуються» у систему відносин юридичної відповідальності [18 с. 3; 323]. Наразі інститут відповідальності органів державної влади між собою об'єктивується через систему стримувань та противаг, однак як зазначено вище, цілком адекватним є забезпечення функціонування компенсаційних механізмів, які об'єктивуватимуть означений інститут через призму відшкодування збитків та усунення наслідків допущених порушень у сфері належного управління;

б) інституційна збалансованість та підвищення рівня спроможностей апарату держави – коли політико-адміністративні суб'єкти діють у тісній взаємодії, це дозволяє оперативно реагувати на зміни в суспільстві,



адаптуватися до нових викликів та приймати оптимальні рішення.

Однак слід наголосити, що найважливішою причиною сумнівів у цінності координації є спеціалізація, яка зосереджується на конкретних проблемах політики тим самим формує вузький політичний фокус на проблемі. Як правило, адміністративні реформи на центральному рівні загалом нехтують співпрацею між секторами та секторальними органами, тому актуалізується необхідність забезпечення інтеграційної співпраці.

### ***Ціль 2. Ефективність інтеграційної співпраці***

Юджин Бардах [429] назвав процес створення спільного розуміння проблеми «співпрацею». Подібним чином Шон і Рейн [494] обговорювали її «переформулювання» як спосіб вирішення складних політичних проблем. В обох випадках логіка полягає в тому, що якщо можна визначити спільні рамки визначення проблеми, які є прийнятними та у межах яких можуть працювати кілька акторів, то питання координації, а можливо, точніше питання інтеграції політики, може бути вирішено. Ця спільна площина є результатом переговорів між представниками різних організацій [489].

Причому її значення важко переоцінити, адже часто існують глибоко вкорінені уявлення про політику, які необхідно узгоджувати. Крім того, коли намагаються знайти компромісну позицію серед акторів, переговори можуть призвести до її вирішення за найнижчим спільним знаменником і фактично втрачається необхідність вирішення проблеми [489] (формується компромісна позиція).

Загалом існує три критерії визначення інтеграції між одиницями: їх взаємозалежність, узгодженість і структурний зв'язок [474]. Важливо забезпечити усі її складові, власне у спосіб сформованих мереж для співпраці. Основна ідеологія полягає у тому, що автономні актори віддають перевагу філософії відданості спільним цілям. Однак це не означає, що посилення інтеграції обов'язково зменшує автономію, адже розширюється доступ до ресурсів, яких можна було б і не отримати в інший спосіб. Окрім того, функціонал компетенційних спроможностей суб'єкта влади ніяким

чином не змінюється, оскільки забезпечується лиш баланс регулятивного впливу, тягар якого розподіляється солідарно між кожним учасником співпраці на основі доцільності, раціональності та взаємовигоди.

Наголосимо, що уряд розробляє нові, сильні, секторальні заходи контролю для підтримки вертикальної координації саме для того, щоб компенсувати втрату інтеграції внаслідок розвитку різних принципів спеціалізації [425, с. 20]. Тобто має бути баланс між координацією та інтеграційною співпрацею, що ймовірно є більш виправданою моделлю побудови політико-адміністративних відносин (щонайменше внутрішньоурядових), адже такі організаційні форми взаємодії поєднують секторальну спеціалізацію та географічну спеціалізацію, і можуть впоратися з тим фактом, що прийняття рішень та дії часто мають множинні ідентичності та повинні враховувати як основні, так і вторинні зобов'язання. Виклик полягає в тому, щоб ретельно зважувати динамічні взаємовідносини між різними формами спеціалізації та координації. Як аналізувати різні комбінації, однак, залишається невизначеним як теоретично, так і емпірично питанням. На практиці різні форми спеціалізації та координації відбуваються одночасно, паралельно або у взаємодії, що створює великі виклики як для дослідників, так і для практиків [425, с. 24–25].

### ***Ціль 3. Наявність правових наслідків від мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення.***

За загальним правилом зовнішній прояв діяльності суб'єктів владних повноважень репрезентується через правові та не правові форми публічного адміністрування. Так, на думку В Авер'янова, до правових форм державного управління належать ті, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату. У цьому випадку мова йде про видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо, які виступають юридичними фактами і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративні правовідносини. Доволі часто до категорії правових форм управління зараховують також і укладання адміністративних договорів [4, с.

279]. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. Найчастіше неправовими формами визнаються різноманітні організаційні дії службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на різних етапах підготовки і виконання управлінських рішень. Це такі дії, як організація та проведення нарад, обговорень, перевірок, розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці і т. ін. Дані форми можуть як безпосередньо «супроводжувати» правові форми, так і мати певне самостійне значення [4, с. 279]. Доцільно зауважити, що такий поділ наразі є предметом наукової дискусії, адже, по-перше, інститут форм державного управління було сформовано за радянських часів, тобто тоді, коли управлінська діяльність (управління) визнавалася в якості єдиної можливої форми функціонування органів державної влади і насамперед органів державного управління; по-друге, ті рішення (дії) суб'єктів публічної адміністрації, які не тягнуть за собою юридичних наслідків, є непринциповими (другорядними) для теорії адміністративного права, яка концентрується виключно навколо тих рішень (дій), які викликають юридичні наслідки [222, с. 175].

Сутність цієї проблеми полягає у тому, що внутрішньо організаційні дії чи рішення публічної адміністрації не можуть ставати об'єктом судового [222, с. 175] чи адміністративного контролю, адже не спричиняють виникнення негативних наслідків для індивідуалізованої особи. Таким чином маємо ситуацію, за якої результати публічних обговорень, наприклад, проектів актів стратегічного планування, висловлені зауваження зацікавлених осіб нехтуються, не беруться до уваги загалом.

Наприклад, у 2010 році функціонував порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики, що визначав процедуру консультацій з громадськістю. Зокрема визначались нормативні основи для:

- 1) публічного громадського обговорення, що включає організацію і

проведення конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, круглих столів, зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, Інтернет-конференцій, електронних консультацій, телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах; 2) вивчення громадської думки, шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок. Окремо визначалось, що результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій роботі. А у випадку відхилення зауважень та пропозицій має бути надане обов'язкове обґрунтування такого рішення [266].

Втрата чинності означено акту була зумовлена прийняттям постанови Кабінету Міністрів України, якою порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики був змінений порядком їхньої участі у цьому процесі. Тепер публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення таких публічних заходів як: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій. Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади. Водночас вивчення громадської думки передбачає: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо);

створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих медіа та онлайн-медіа для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки. Залишилась норма про те, що результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій роботі. А у випадку відхилення зауважень та пропозицій має бути надане обов'язкове обґрунтування такого рішення [251].

Щодо цього є одне важливе застереження: зі змісту пункту 2 Порядку випливає, що «консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів» [251]. Отже, органи влади, на думку законодавця, більше схильні розповідати, розкривати, висвітлювати, ніж чекати певного втручання у свою діяльність. Тут необхідно чітко розуміти: спілкування із громадськістю – це лише форма? Чи й зміст? Чи можна запитати інакше: навіщо спілкуватися із громадськістю, якщо не планувати вирішувати їх питання? Слід звернути увагу, що на цей час стан суспільства з певних питань є досить напруженим, тому будь-які дії, спрямовані на спілкування з громадськістю щодо цих питань, частіше викликають неадекватні реакції громадськості. Зрозуміло, що через велику кількість нерозв'язаних побутових питань громадяни відчують себе ошуканими. Вони бажають вирішення конкретних питань, проте це також потребує попереднього обговорення. Обговорення провокує очікуваний результат, що власне вже є первинним результатом участі громадськості. Таке спілкування провокує виникнення розуміння та схильності до сприйняття запропонованого законодавцем результату. З іншого боку, можливе роздратування через

нерозуміння або ж незадоволення запропонованим результатом. Тут потрібно розуміти: чому громадськість не відчуває себе залученою до процесу прийняття рішень? Мабуть, перш за все, тому, що громадські слухання – це не спілкування «під наглядом ЗМІ» із народом. Громадськість бажає, щоб її чули. Тому, природно, ступінь та активність участі громадськості залежатиме від сприйняття такої участі владою. Тобто активність громади треба виховувати та виробляти щось на кшталт правил гри щодо спілкування із громадськістю. Зауважимо, що йдеться про інституційне становлення механізму участі громадськості [16, с. 79–80].

Програмним документом у досліджуваній сфері є Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. Її положеннями передбачено, що вона спрямована на забезпечення виконання зобов'язань щодо взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, визначених в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [278]. Зокрема у ній міститься норма, що:

– «сторони сприяють залученню всіх заінтересованих сторін, зокрема соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства, у контексті впровадження реформ в Україні та співробітництва між Сторонами згідно із цією Угодою»;

– «сторони заохочують міжкультурний діалог між окремими особами та організаціями, які представляють інтереси громадянського суспільства та культурних закладів України та ЄС»;

– «сторони заохочують співробітництво з питань громадянського суспільства з метою досягнення таких цілей: а) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між усіма секторами громадянського суспільства в Україні та державах-членах ЄС; б) залучення організацій громадянського суспільства до реалізації цієї Угоди, зокрема моніторингу її виконання, а

також до розвитку двосторонніх відносин Україна – ЄС; в) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо України в державах-членах ЄС, зокрема її історії та культури; г) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо Європейського Союзу в Україні, зокрема його базових цінностей, функціонування та політик»;

– «сторони сприяють діалогу та співробітництву між учасниками громадянського суспільства з обох сторін як невід’ємної частини відносин між Україною та ЄС, шляхом: а) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між організаціями громадянського суспільства в Україні та державах-членах ЄС, зокрема проведення професійних семінарів, підвищення кваліфікації тощо; б) сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства у тому числі, серед іншого, лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візитам і семінарам тощо; в) забезпечення поінформованості українських представників щодо організації в рамках ЄС консультацій та діалогу між соціальними і громадськими партнерами з метою залучення громадянського суспільства до політичного процесу в Україні»;

– «сторони також сприяють проведенню регулярних засідань представників їхнього громадянського суспільства з метою інформування їх про виконання цієї Угоди та врахування їхнього внеску для її виконання. Цим створюється Платформа громадянського суспільства. Вона складається з представників громадянського суспільства України, з однієї сторони, і членів Європейського економічного і соціального комітету, з іншої сторони, як форум для проведення ними засідань та обміну думками. Засідання Платформи громадянського суспільства проводяться з регулярністю, яку вона визначає самостійно. Платформа громадянського суспільства встановлює власний регламент. Головування у Платформі громадянського суспільства здійснюється по черзі відповідно представниками громадянського суспільства від української сторони і представником

Європейського економічного і соціального комітету згідно з положеннями, викладеними в її регламенті»;

– «Платформа громадянського суспільства повинна бути поінформованою про рішення та рекомендації Ради асоціації. Платформа громадянського суспільства може надавати рекомендації Раді асоціації. Комітет асоціації та Парламентський комітет асоціації повинні здійснювати регулярні контакти з представниками Платформи громадянського суспільства з метою отримання їхньої думки щодо досягнення цілей цієї Угоди» [364].

З означеного маємо, що ЄС інтегруючи свої цінності автономії громадянського суспільства визначив за необхідність активного залучення його інститутів до аспектів реалізації зазначеної Угоди. У зв'язку з цим виникла необхідність встановлення засад для розвитку в суспільстві громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження партнерської взаємодії між ними та органами державної влади, органами місцевого самоврядування України [278].

Встановлено, що діяльність держави у зазначеній сфері має ґрунтуватися на підході «жодних рішень для громадянського суспільства без громадянського суспільства» та співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на всіх етапах: проведення аналізу стану реалізації державної політики у відповідній сфері та визначення тенденцій, виокремлення проблем, вироблення варіантів їх розв'язання, розроблення проектів рішень, їх імплементації та моніторингу реалізації, оцінювання результативності [278]. Причому, знову ж таки, маємо акцент на тому, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають обов'язково висвітлювати свою діяльність на офіційних вебсайтах.

Загалом вплив громадян на формування та реалізацію державної політики важко оцінити, особливо щодо коригування конкретних рішень і



дій державних органів, але вони задають тональність політичного дискурсу й відчуються у суспільстві. Разом з тим триває напрацювання алгоритмів і форматів, зокрема в процесі постійного оновлення законодавства, покликаних у конструктивному руслі узгоджувати інтереси різних сторін. Адже взаємодія інститутів громадського суспільства з органами державної влади охоплює сфери й аспекти державної політики нерівномірно. Відрізняється також інтенсивність цієї взаємодії та її результативність (від низької до безпосереднього впливу на рішення), що зумовлюється адміністративним, кадрово-професійним тощо чинниками. Знову ж таки, попри те, що проведення консультації з громадськістю, робота громадських рад є обов'язковим складником процесу ухвалення рішень, але ступінь впливу інститутів громадянського суспільства на зміст державної політики й урахування їхніх рекомендацій і застережень при остаточному ухваленні рішень визначити складно [336, с. 56].

На нашу думку, основна проблема полягає у тому, що рішення, пропозиції та зауваження інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення є рекомендаційними, що не забезпечує їх урахування під час остаточного ухвалення рішень. Тобто мають функціонувати конкретні правові гарантії, а не лише вказівка на обов'язкове їхнє врахування, що не підтримане мірами примусу.

Аналогічна проблема функціонує й щодо погодження проєктів нормативно-правових актів не заінтересованими особами, адже їх зауваження, рекомендації та висновки не враховуються взагалі. Наприклад, під час погодження проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» до Національного агентства надійшли зауваження та пропозиції від Національної академії наук України, яка не є виконавцем жодного із передбачених заходів у проєкті Державної антикорупційної програми, а тому не є заінтересованим органом. У наслідок цього висловлені зауваження та

пропозиції не враховувались взагалі [272]. Річ у тім, що зауваження до проекту акта Кабінету Міністрів подаються розробникові тільки заінтересованим органом і виключно з тих питань, що належать до його компетенції та не можуть стосуватися компетенції інших центральних органів виконавчої влади. Заінтересований орган зобов'язаний чітко обґрунтувати свою позицію щодо проекту акта Кабінету Міністрів, а в разі потреби викласти окремі положення проекту у відповідній редакції. Також заінтересований орган може надати зауваження і пропозиції до зроблених розробником прогнозів впливу, в тому числі прогнозу впливу реалізації акта на ключові інтереси заінтересованих сторін [272]. Додамо, що в аналізованому випадку не враховано і пропозиції, направлені Державною службою якості освіти України, оскільки їх позиція не погоджена з Міністерством освіти і науки України, згідно з § 37 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 [78].

Інша проблема, – нехтування зауваженнями та пропозиціями заінтересованих органів чи порушення процедур прийняття нормативно-правових актів. Так, наприклад, Окружний адміністративний суд міста Києва розглядав адміністративну справу про визнання протиправною та нечинною постанову Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 46. Позовні вимоги мотивовані тим, що позивач є юридичною особою, основним видом господарської діяльності якої є технічні випробування та дослідження за кодом КВЕД 71.20. Так, Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 23 січня 2019 року № 46, якою встановлюються додаткові вимоги до суб'єктів господарювання, які здійснюють обов'язковий технічний контроль транспортних засобів, а також підстави припинення даними суб'єктами господарювання діяльності зі здійснення обов'язкового технічного контролю, а отже оскаржувана постанова застосовується до позивача як суб'єкта господарювання та впливає на його права та обов'язки.

В результаті проведеного позивачем аналізу, останнім було встановлено, що оскаржувана постанова Кабінету Міністрів України є відмінною від проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів», який, своєю чергою, було погоджено Державною регуляторною службою України відповідним рішенням. Крім того, листом № 41/24 від 10 квітня 2019 року Державна регуляторна служба України підтвердила, що останньою не приймалось рішення про погодження проекту регуляторного акта у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 46, що, на думку позивача, підтверджує факт того, що оскаржувана постанова прийнята без погодження уповноваженого органу, у зв'язку з чим, не відповідає вимогам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Дійсно, як підтверджено листом № 41/24 від 10 квітня 2019 року Державної регуляторної служби України, доопрацьований проект нормативно-правового акта не був направлений регуляторному органу на повторне погодження. Суд дійшов висновку, що за відсутності рішення Державної регуляторної служби про погодження даного проекту постанови, розробник подав оскаржувану постанову на розгляд Уряду, а отже – проект постанови не міг бути розглянутий та схвалений Урядом за відсутності відповідного погодження Державної регуляторної служби України [246]. Справедливості заради слід вказати, що касаційна інстанція направила справу на новий розгляд, адже Верховний Суд вважає помилковими висновки судів попередніх інстанцій про обов'язкове погодження із Державною регуляторною службою України кожної редакції проекту регуляторного акта, навіть якщо останній було прийнято після доопрацювання вже узгодженого проекту [236].

Схожих випадків реалізації права на звернення до адміністративного суду у вітчизняній судовій практиці налічується значна кількість. І якщо у аналізованому випадку оскаржувана постанова є досі чинною, то, як приклад,

постанову «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 року № 823 визнано протиправною та нечинною, адже як свідчать матеріали справи, та відповідно вбачається з пояснень Державної регуляторної служби України та зазначено у відзиві Державної служби України з питань праці, станом на 21 серпня 2019 року на день засідання Кабінету Міністрів України, Державною регуляторною службою України не висловлено позиції щодо проекту акта у відповідності до вимог Регламенту. Натомість Державною службою України з питань праці не було враховано численні принципи зауваження Державної регуляторної служби, викладені у рішенні про відмову у погодженні проекту постанови Кабінету Міністрів України, в тому числі, на етапі повторного її погодження. При цьому, за відсутності рішення Державної регуляторної служби про погодження даного проекту постанови Державна служба України з питань праці подала його на розгляд Уряду. Судом встановлено, що листом від 28 серпня 2019 року № 6919/0/20-19 Державна регуляторна служба України звернулась до Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо порушення законодавства України при прийнятті постанови № 823, та запропонувала розглянути питання щодо її скасування. Також, Державна регуляторна служба України висловила позицію щодо підстав скасування Постанови Кабінету Міністрів України № 823 на офіційному сайті [408].

З означеного формується щонайменше два дискусійних моменти: 1) маємо підтвердження проблеми виникнення компетенційного спору, який виходить за рамки законодавчого трактування його змісту, а вирішення якого є можливим лише за прямим ініціюванням розгляду проблеми індивідуалізованою особою, на права та обов'язки якої мали вплив дії суб'єкта владних повноважень; 2) процедури прийняття нормативно-правових актів урядового рівня не передбачають ефективних механізмів взаємодії усіх зацікавлених сторін, мають практико-реалізаційні недоліки та нормативні прорахунки в аспекті їх чіткості та формалізованості.

Отже, в контексті наявності правових наслідків від мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення першочергово має йти мова про оптимізацію процедур погодження (прийняття) урядом нормативно-правових актів, усіх етапів означеного процесу.

Однак не слід забувати і про макрополітичний аспект означено питання, адже формування державної політики може відбуватися на основі двох моделей: активної або представницької. В Україні формування державної політики відбувається відповідно до активної моделі, оскільки, нагадаємо, що визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики віднесено до компетенції Верховної Ради України (стаття 85), а її здійснення – до Кабінету Міністрів України (стаття 116) [136, с. 66; 139]. Окрім того, глава держави згідно з Основним Законом України має значні повноваження у сфері національної безпеки та зовнішньої політики [142], а у його посланнях до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України міститься низка обов'язкових до виконання урядом заходів.

Доцільно прислухатись до роздумів В. Солових, що як політична, так і адміністративна складова залучені до процесу вироблення та реалізації політики, тому вкрай важливо забезпечити діалоговий тип політико-управлінських відносин. Йдеться зокрема про участь бюрократії у виробленні політичного курсу, з одного боку, та участь політиків у його реалізації – з іншого. Тобто і ті, й інші беруть участь у процесі формування політики, висловлюють і проводять вузькі інтереси, а також вважають своїм обов'язком виконання обраного політичного курсу. За такого типу відносин на практиці майже відсутнє формальне розмежування повноважень між політиками та адміністрацією, оскільки обидві сторони зацікавлені у вирішенні політичних проблем [327, с. 228, 234, 235]. Однак дозволимо собі уточнити, що доцільність забезпечення в Україні діалогового типу комунікації між суб'єктами політико-адміністративних відносин, є актуальною для парламентсько-урядової та президентсько-

міжінституціональної політико-адміністративної взаємодії. Адже проведений аналіз, на нашу думку, репрезентує висновок, що організаційно-самоврядна та внутрішньоурядова взаємодія не має бути обмеженою лише комунікативними її формами.

Отже, беручи до уваги мету та основні цілі адміністративної політики України вбачаємо, що її основне призначення можна пояснити через двосторонню характеристику, – внутрішню та зовнішню. З одного боку, впровадження адміністративної політики України має забезпечити чіткість, прозорість, узгодженість та ефективність вирішення проблем публічного значення у спосіб формування адміністративних процедур «спільного розподілу» відповідальності, коли усі учасники регулятивного, забезпечувального, охоронного чи іншого впливу на розвиток суспільних відносин усвідомлюють свою соціальну місію і допомагають іншим у досягненні пріоритетів державотворення. З іншого боку, адміністративна політика України має забезпечити стабільність та передбачуваність правового та регуляторного середовища, що відкриє нові кордони для розвитку інновацій, поліпшує інвестиційний клімат в країні та сприяє просуванню національних інтересів на глобальному рівні.

#### **2.4. Завдання та функції адміністративної політики України**

За загальним правилом вважається, що проблема, яка потребує вирішення, вимагає постановки відповідних до реалізації завдань. Іншими словами – це конкретні події, які можна виміряти і без яких мета запланованої дії не може бути досягнутою. Це зміни, поліпшення ситуації, які відбуваються крок за кроком в міру реалізації досягнення запланованого результату. Тому цілком обґрунтованим є твердження, що завдання уявляються як короткі конкретні формулювання, що більш детально описують результати, які очікуються і в сукупності забезпечують досягнення

мети. Причому потрібно відрізнити завдання від мети і методів її досягнення, оскільки методи – це вирішення тих питань, з допомогою яких завдання будуть виконані. Таким чином, завдання – це способи вимірювання результатів, показники, які свідчатимуть чи зроблено те, що планувалось. Вони визначаються своєю конкретністю. Якщо мета є суттю вирішення однієї із найважливіших проблем, то завдання є однією із кількох складових розв’язання цієї проблеми. Зазвичай, для досягнення мети потрібно реалізувати декілька паралельних або послідовних завдань [49].

Однак, слід розуміти, що завдання мають відповідати меті. Іншими словами – завдання – це окремі мікроцілі, які дозволяють прийти до мети. Специфікація завдань – більш конкретне формулювання цілей, що є орієнтованими на кінцевий результат і здійснення яких вимірюється [49].

Таким чином, завдання повинні відповідати цілям через забезпечення чіткої, логічної та структурованої основи для досягнення кінцевих результатів. Це означає, що кожне завдання має бути спрямоване на виконання конкретної цілі та бути пов’язаною з нею через сформульовані нами наступні аспекти:

1) завдання повинні прямо або опосередковано сприяти досягненню поставленої мети;

2) завдання повинні бути сформульовані так, щоб чітко визначати дії, які необхідно виконати у конкретно заданий проміжок часу;

3) завдання мають бути практичними та такими, що мають потенціал до здійснення, тобто корелювати з ресурсами та часом, виділеними для їх реалізації;

4) для кожного завдання мають бути встановлені індикатори результативності, процедури моніторингу прогресу, які мають забезпечити своєчасність їхнього корегування (у разі необхідності);

5) завдання повинні бути логічно пов’язані між собою, формуючи єдиний комплекс дій, що веде до досягнення мети;

б) завдання повинні бути орієнтовані на досягнення конкретних

результатів, які сприяють реалізації цілей;

7) завдання повинні передбачати можливість адаптації до змінних умов або нових обставин, які можуть виникнути в процесі досягнення мети. Це своєю чергою забезпечить стійкість плану до зовнішніх впливів.

Таким чином, завдання є інструментами, які дозволяють систематично рухатися до поставленої мети, забезпечуючи структурований підхід до її досягнення.

Досліджуючи різні джерела, присвячені визначенню завдань політики, маємо констатувати, що досить часто науковці ототожнюють відповідні завдання і з напрямками її реалізації або розкривають зміст одних через сутність інших.

Наприклад, В. Яблонський, досліджуючи зміст Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки, зазначав, що в основних завданнях стратегії до пріоритетних її напрямів віднесено, зокрема, «розроблення нової та удосконалення чинної законодавчої та нормативно-правової бази, оновлення цілей і змісту освіти», до яких долучено завдання із «забезпечення економічних і соціальних гарантій отримання освіти, створення ефективної системи національного виховання, підготовка молоді до трудової діяльності, забезпечення системного підвищення якості освіти та здоров'я, зберігаючого освітнього середовища, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних та керівних кадрів, забезпечення економічних і соціальних гарантій педагогічним і науково-педагогічним, бібліотечним та іншим працівникам системи освіти» і т. д. [409]. Тобто, у розумінні автора категорія «напрямок» є елементом категорії «завдання».

На наше переконання, напрями та завдання правової політики, різновидом якої власне і є адміністративна політика України, є взаємопов'язаними елементами, але вони виконують різні функції в процесі її формування та реалізації. Так, напрями визначають основні сфери чи області, які мають охоплюватись відповідним впливом. Щодо завдань, то вони є



більш конкретними, діями, які необхідно виконати. Основне в зазначеному є те, що вони мають конкретні критерії оцінки та терміни виконання, адже дозволяють виміряти прогрес у досягненні цілей. На відміну від напрямів, завдання зазвичай мають вузьке охоплення і стосуються конкретних аспектів діяльності.

Отже, можна підсумувати наступне: напрями визначають загальний курс розвитку, а завдання його конкретизують, формулюючи конкретні дії для досягнення поставлених цілей. Таким чином, напрями вказують куди слід рухатись, а завдання – описують, як саме це зробити.

Враховуючи вище зазначене, завданнями адміністративної політики України слід вбачати способи, за допомогою яких має бути досягнуто прозорого та конструктивного діалогу між органами влади, належного рівня політико-адміністративної координації між окремими з таких, а також забезпечено раціональність прийняття політичних рішень та ефективність їх практичного прояву.

Маємо можливість сформулювати перелік відповідних завдань у такому вияві.

**1. *Запровадження національної системи державотворення***, що забезпечує оптимальне використання ресурсів для досягнення публічних цілей.

Наразі мова про національну систему державотворення ні законодавчо, ні науково не ведеться. Уточнимо, що загалом термін «система» вперше з'явився в Давній Греції 2500-2400 років тому й означав «сполучення», «організм», «організація» [165, с. 15]. Найбільш поширеним трактуванням цього терміну є його розуміння як «сукупність об'єктів, розглядувану як єдине ціле» [80]. Разом з тим, це множина об'єктів разом з відношеннями між об'єктами та між їх атрибутами (властивостями). Історія визначень такого типу зрозуміла і має джерело походження – природничі науки, в яких дослідник йшов шляхом від простого до складного – поділяв систему на елементи, розглядав властивості окремих частин і способи їх взаємодії,

отримуючи таким чином уявлення про систему як про сукупність взаємопов'язаних елементів. Однак не завжди із властивостей елементів та їх відношень можливим є виведення загальних властивостей системи. Тому також існує думка, що це комплекс взаємопов'язаних елементів та взаємозв'язків між ними, що утворюють цілісність, що є особливою єдністю з середовищем та є елементом «надсистеми», і цій цілісності притаманні властивості, мета цілі та функції не властиві окремим елементам [76, с. 17]. З огляду на це, національна система державотворення може визначатися двояко: як організаційно-функціональне поєднання або множина взаємозв'язків, породжена для досягнення певної цілі, зокрема забезпечення адміністративної функціональності держави, тобто її здатності ефективно та результативно виконувати своє соціальне призначення.

**2. Підвищення якості процедур здійснення публічного адміністрування**, які відповідають сьогочасним потребам антикризового управління з можливістю його трансформування у стратегічне.

Для реалізації цього завдання першочергово слід здійснити оцінку поточного стану процедур публічного адміністрування. Однак, є важливе зауваження. Що розуміти в аспекті означеного? Аналізувати слід діяльність адміністративних органів чи сьогочасну систему державного управління? Абстрагуючись від висловлених запитань, на нашу думку, основне питання має полягати у тому на скільки ефективно забезпечуються публічні інтереси.

Зокрема звернувшись до першоджерел філософії права побачимо, що саме в той період зародилось основоположне розуміння публічного інтересу. Так, Джон Локк у своїй роботі «Два трактати про уряд» («Two Treatises of Government») стверджує, що існує багато випадків, яких закон не може передбачити, і для їх врегулювання слід надати право розсуду тим, в чиїх руках знаходиться виконавча влада, для того, щоб вони розпоряджалися нею, як того вимагає суспільне благо [472]. При цьому Джон Локк життя, свободу, здоров'я, відсутність тілесних покарань, право володіння грошима землею та ін. вважав громадянськими інтересами. Та зазначав, що обов'язок

громадянської влади забезпечити людям взагалі і кожному окремо справедливе володіння зазначеними речами, шляхом неупередженого виконання справедливих законів [472]. Практично можна дійти висновку, що під громадянською владою мислитель поперед всього мав на увазі виконавчу владу, а до публічного інтересу відносив, як колективні, так і індивідуальні природні невід'ємні права людини [53, с. 178–179].

Зазначимо також, що наприкінці 1960-х і в 1970-х роках велика кількість американських випускників юридичних наук почали називати себе юристами, що займаються публічними інтересами, щоб відрізнити себе від «корпоративних адвокатів» [490]. Тобто спочатку термін «публічні інтереси» використовували в США для того, щоб описати особу, яку представляють адвокати (незахищені верстви населення), однак потім з'явилася ціла галузь правових знань – «право публічних інтересів» («public interest law»).

Це не означає, що всі юристи, які займаються публічними інтересами, у Сполучених Штатах вважають себе захисниками бідних. Американська галузь права публічних інтересів стала розумітися як така, що охоплює безліч цілей: громадянські права, громадянські свободи, права споживачів, захист навколишнього середовища тощо. Але походження терміну безпосередньо походить від поняття протидії впливу могутніх економічних інтересів у правовій системі, і незалежно від їхньої мети [490].

Наразі юридичний словник Блека наступним чином визначає публічний інтерес: «1) загальний добробут громадськості, який заслуговує на визнання та захист; і 2) щось, у чому зацікавлена вся громадськість; особливо інтерес, який виправдовує державне регулювання» [437]. Інший юридичний словник – Баррона – містить визначення, яке надає трохи більше значення. Як і в попередньому визначенні, в ньому визначено, що публічний інтерес – це: «те, що є найкращим для суспільства в цілому», але потім додається, що це «суб'єктивне визначення окремої особи, такої як суддя чи губернатор, або групи, такої як законодавча влада щодо того, що є для всіх людей загальним благом» [502].

Велика Палата Верховного Суду Справа № 810/2763/17 (К/9901/44258/18) дала таке трактування: «за загальним визначенням «публічним інтересом» є важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. Тобто публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів» [334].

Публічний інтерес серед науковців-адміністративістів привертає та привертає увагу до фундаментальних аспектів взаємодії держави і суспільства, зокрема до того, як держава реалізує свої управлінські функції в інтересах суспільства. Ця концепція стала центральною у дослідженнях, присвячених державному управлінню та адміністративному праву, оскільки публічний інтерес визначає основні цілі, завдання та напрями діяльності державних органів.

Але необхідно відмітити, що питання визначення публічних інтересів є досить спірними. Так, автори визначають наступні ознаки публічного інтересу як категорії адміністративного права: 1) це сукупність певних потреб (цінностей) [496, с. 2]; 2) можуть існувати потреби всього суспільства, а також його груп чи окремих громадян [333]; 3) формуються за ініціативою безпосередньо зацікавленого суб'єкта державного управління [330]; 4) ці інтереси визнані державою, можуть бути нормативно закріплені [129]; 5) спрямовані на забезпечення прав і свобод людини [467]; 6) є однією зі складових частин у визначенні та формуванні адміністративних відносин, що вирішуються в адміністративному порядку [467; 496, с. 3].

Отже, зміст публічного інтересу як адміністративно-правової категорії впливає із сутності загального інтересу та індивідуалізується змістом адміністративно-правових відносин. Він визначається як сукупність певних потреб (цінностей) людини чи суспільства, спрямованих на забезпечення та захист публічного блага. Тому цілком логічним є твердження, що першочерговим завданням держави є окреслення публічних інтересів.

### *3. Запровадження адміністративних процедур узгодження дій політико-адміністративних суб'єктів різних рівнів управління, розробка та впровадження механізмів ефективної міжвідомчої співпраці.*

Зазначене завдання є продовженням попереднього, адже ефективним управління публічними справами стане тоді, коли будуть прийняті процедури щодо взаємодії між усіма ланками управлінського процесу. Управлінський процес при цьому має сприйматись не тільки як виключна спеціалізація виконавчої влади та місцевого самоврядування, а площина розбудови державності.

Такі процедури мають забезпечити єдність державної політики на різних рівнях управління, створивши умови для оперативного обміну інформацією, узгодженого прийняття рішень та комплексного підходу до вирішення проблем.

Для реалізації зазначеного завдання приймаються різні порядки, яким і регулюються міжвідомча співпраця та взаємодія. Наприклад, у внутрішньо-організаційному аспекті такими є наказ Державної податкової служби України від 01 серпня 2012 року № 671 «Про затвердження Порядку взаємодії між структурними підрозділами органів ДПС з питань реєстрації та обліку платників податків», яким регулюються питання взаємодії та співпраці при організації обліку платників податків щодо якісного виконання взаємопов'язаних завдань і функцій між визначеними структурними підрозділами органів ДПС [265] або Розпорядження сільського голови від 03 червня 2022 року №63-р «Про Порядок взаємодії між структурними підрозділами Березняківської сільської ради під час планування та проведення процедур закупівель/спрощених закупівель» [281]. Водночас у зовнішньому контексті такими можуть бути, наприклад, «Порядок міжвідомчої взаємодії з питань вручення здобувачам освіти, які перебувають за межами України, документів про базову середню, повну загальну середню та професійну (професійно-технічну) освіту, виданих в умовах воєнного стану в Україні», затверджений наказом Міністерства освіти і науки України

та Міністерства закордонних справ України від 12 квітня 2023 року № 419/165, який визначає на період дії воєнного стану в Україні та протягом тридцяти днів з дня його припинення або скасування механізм взаємодії органів виконавчої влади, спрямованої на забезпечення вручення випускникам документів про освіту, виданих закладами освіти впродовж дії воєнного стану в Україні, оголошеного у встановленому порядку [267]. Або ж Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження національного механізму координації взаємодії органів державної влади з метою захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу», якою утворено Міжвідомчу координаційну раду з питань протидії порушенням, які впливають на фінансові інтереси України та ЄС [253]. Однак таких недостатньо, адже відсутнім є загальне бачення їхнього розвитку.

**4. Створення платформ для діалогу між суб'єктами макropolitичної взаємодії з питань стратегічного розвитку.** Знову ж таки, бачимо кореляцію з попереднім завданням. Загалом такі платформи дозволяють органам влади, бізнес-секторам, громадянському суспільству та науковому співтовариству спільно обговорювати питання стратегічного розвитку та виробляти злагоджені підходи до вирішення комплексних проблем. Через такі платформи можливий ефективний обмін думками, розробка спільних стратегічних документів, а також узгодження інтересів різних сторін, що сприяє запобіганню конфліктів і забезпеченню стабільності та передбачуваності державних рішень.

В якості прикладу щодо таких платформ можна навести створення різних координаційних груп при тих чи інших суб'єктах влади. Так, для реалізації та розвитку сфери стратегічних комунікацій Міністерства оборони та Збройних Сил створена Координаційна група зі стратегічних комунікацій. Її завданнями є: аналіз стану справ та причин виникнення проблем, пов'язаних із комунікацією в Міністерстві оборони та Збройних Силах; надання пропозиції до створення річного Плану комунікацій; здійснення контролю за виконанням Плану комунікацій, внесення в нього зміни та

розроблення відповідні рекомендації; аналізування результатів виконання річного Плану комунікацій; оперативне вирішення позапланових питань, пов'язаних з комунікацією в Міністерстві оборони та Збройних Силах [257].

Водночас, наприклад, національна платформа для мультистейкхолдерного обговорення сьогочасних проблем публічного значення наразі є відсутньою.

**5. Забезпечення стабільності та передбачуваності в управлінських процесах.** Ці завдання спрямовані на формування умов, за яких управлінські рішення приймаються на основі чітких, прозорих та стабільних нормативно-правових рамок, що забезпечує їхню довгострокову ефективність та відповідність суспільним очікуванням. Стабільність в управлінських процесах дозволяє уникнути хаотичних змін і непередбачуваних рішень, що можуть дестабілізувати суспільні відносини або знизити довіру громадян до влади. У цьому контексті, адміністративна політика повинна забезпечувати послідовність у реалізації державних програм і стратегій, це дозволить досягати поставлених цілей з мінімальними ризиками та втратами.

Передбачуваність управлінських процесів також сприяє зміцненню економічної та соціальної стабільності, оскільки дозволяє бізнесу, інвесторам, громадянам та іншим суб'єктам соціальних відносин планувати свою діяльність у довгостроковій перспективі, виходячи з прогнозованих дій держави. Це, своєю чергою, сприяє економічному зростанню, покращенню інвестиційного клімату та підвищенню загального рівня добробуту.

**6. Створення умов для належного місцевого представництва щодо питань планування державних політик.** Належне місцеве представництво в плануванні державних політик забезпечує включення місцевих органів влади та громадян у процеси прийняття рішень, що стосуються як їхніх територій, так і регіонального та національного розвитку загалом. Зазначимо, що нині диференціюється державна та регіональна політики, де вплив місцевого самоврядування та розробки основ першої мінімальний.

Щодо функцій адміністративної політики України необхідно

відзначити наступне: так само, «як і багато інших понять у суспільствознавстві, поняття «функція» не є власне юридичним чи політичним поняттям та використовується в різних галузях знань і характеризується висвітленням властивостей, які обираються залежно від специфіки галузевої науки» [392, с. 131]. У тлумачних словниках «функція» постає в якості: «явища, яке залежить від іншого, основного явища і є формою його вияву, здійснення» [126, с. 505]. При цьому в широкому юридичному контексті функціями є система юридично значимих дій, за рахунок яких реалізуються відповідна мета та завдання [402].

Наприклад, Д. Кошиков досліджуючи «Поняття та класифікація функцій державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави» визначив, що: «функції державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави також пов'язані із функціями публічного (державного) управління та функціями суб'єктів публічної адміністрації, оскільки саме вони відповідальні за реалізацію державної політики у сфері економічної безпеки» [153].

Інший автор досліджуючи кримінально-правову політику держави виокремив наступну класифікацію функцій зазначеної політики: 1) реалізація інтересів соціальних груп у питаннях забезпечення охорони найважливіших суспільних відносин (функція кримінально-правової охорони); 2) забезпечення урегульованості кримінальних правовідносин (регулятивна функція); 3) забезпечення наступності та інноваційних підходів у питаннях кримінально-правового забезпечення охорони суспільних відносин (історико-інноваційна функція); 4) раціоналізація механізмів забезпечення кримінально-правового захисту, подолання наявних суперечностей, спрямування законодавця на пошук зважених рішень (доктринально-концептуальна функція); 5) раціоналізація та інтенсифікація застосування закону про кримінальну відповідальність із метою досягнення максимальної ефективності та забезпечення єдності правозастосування (раціоналізаційноінтенсифікаційна функція); 6) узгодження забезпечення



основ єдності боротьби зі злочинністю з іншими елементами політики у сфері боротьби зі злочинністю (інтеграційно-регулятивна функція); 7) узгодження основ єдності забезпечення кримінально-правової охорони суспільних відносин із міжнародними підходами до цього питання (міжнародна функція) [370, с. 76–77].

Виходячи із власних міркувань вбачаємо, що оскільки мета визначає бажаний до отримання результат від забезпеченої функціональності адміністративної політики України, цілі конкретизують завдяки чому цих результатів вдасться досягти, а завдання визначають конкретні кроки, що є необхідними для її ефективного прояву, – логічно, що функції мають репрезентувати її вплив на сучасний стан здійснення політико-адміністративної роботи органів влади.

Відповідно, розкриваючи функції адміністративної політики України з позиції її впливу на розвиток сформованих мереж здійснення політико-адміністративної роботи органів влади, вважаємо, що систему таких формують:

1) регулятивна – адміністративна політика України є системою правил, стандартів та процедур для представників політико-адміністративних відносин, що є обов'язковими до дотримання під час прийняття політичних рішень та їх виконання;

2) мотиваційна – адміністративна політика України забезпечує можливість кожного представника державної/публічної влади вираховувати наперед потенційні наслідки своїх рішень з різних боків;

3) аналітична – адміністративна політика України зумовлює необхідність здійснення інформаційно-аналітичної діяльності, спрямованої на ідентифікацію проблем, що перешкоджають раціональному прийняттю політичних рішень та мають вплив на ефективність їх практичного прояву, а також чинників їх виникнення;

4) оптимізаційна – адміністративна політика України забезпечує безперервний процес вдосконалення політико-адміністративних процесів,

підвищує їхню адаптивність до сучасних вимог державотворення;

5) консолідаційна – адміністративна політика України об'єднує навколо спільної мети не тільки представників політико-адміністративної взаємодії, а й інших заціплених суб'єктів, у тому числі – громадськість, а також їхні ресурси та можливості для досягнення загальних цілей державотворення;

6) інформаційна – адміністративна політика України забезпечує безперебійність збору, обробки і розповсюдження інформації, необхідної для прийняття та реалізації політичних рішень;

7) контрольно-моніторингова – адміністративна політика України передбачає систему систематично здійснюваних моніторингових та контрольних процедур, необхідних для визначення проблемних питань та вчасного реагування на них.

Отже, можемо узагальнити, що мета, цілі, завдання та функції адміністративної політики України як цілісна система стратегічного планування є репрезентацією сучасного стану державотворення, який наочно демонструє факт необхідності здійснення низки визначальних кроків для перенавантаження нині функціонуючої політико-адміністративної сфери, забезпечення впорядкованості та організованості державного будівництва, нарощування адміністративного ресурсу. Ця система включає інституційні, нормативні, технічні та інші зміни, що сукупно мають сформувати в Україні режим доцільної сталості основних механізмів суспільного розвитку.

## **2.5. Принципи адміністративної політики України**

Попередньо проведені розвідки переконливо свідчать, що доктрина юридичної науки щодо категорійно-поняттєвого розуміння одного і того ж явища чи процесу містить щонайменше декілька позицій, а іноді – сотні. Це залежить від юридичної природи досліджуваного феномена. Одностайність

позицій вчених можна спостерігати лише у випадку законодавчого закріплення основних конструкційних властивостей певного поняття або ж окремих сутнісних ознак, що є базисом його змістового наповнення. У іншому разі має місце суб'єктивне інтерпретування конкретного науковця, виражене сукупним уявленням певного ідейного змісту [63, с. 25].

Саме через ці фактори нерідко маємо змогу спостерігати різнобічне тлумачення терміну «принцип», який при трактуванні у поєднанні смислової єдності з іншими категоріями репрезентує змістом суб'єктивний внесок кожного науковця [103].

Тут доречно згадати Б. Леоні, який у своїй студії «Свобода та закон» навів аргументи на користь важливості розуміння термінів задля конструктивного розвитку суспільних відносин й уникнення конфліктних ситуацій. Так, він починає з того, що посилається на А. Лінкольна, який, виступаючи в Балтиморі в 1864 році, визнав, що громадянська війна між Північчю та Півднем відбулася через непорозуміння, пов'язане зі словом «свобода», оскільки світ ніколи не мав його хорошого визначення, і використовуючи одне й те саме слово, інколи маються на увазі різні речі. Тому, на думку Б. Леоні, слово «свобода» (у нашому випадку «принцип») потребує передусім попередніх зауважень лінгвістичного характеру. При цьому автор намагається донести до читача ідею, за якою «вибір імені» для певного явища чи предмета є основою взаємозрозумілого спілкування. Як ілюстрацію він наводить розмову старого конфуціанського вчителя з маленьким китайським імператором, в якій учитель спитав у хлопчика назву тварин, котрих вони зустріли під час прогулянки. І почувши відповідь, що то були вівці, сказав: «Син неба абсолютно правий. Мені слід лише додати, що цих овець зазвичай називають «свині»» [175; 241].

Основна проблема у тому, що досить часто як вчені, так і законодавці використовують як синонімічні категорії «принцип» та «засада». Тому чітку межу між ними виявити дуже складно [113].

Окрім того, сформулювати визначення поняття, що розглядається, не

так просто, бо, як наголошував ще наприкінці XVIII ст. І. Бентам, термін «принцип» дуже неясний і має дуже широке значення. Його надзвичайна важливість виявляється в тому, що він застосовується до будь-чого, що мислиться як основа або початок якої-небудь серії дій. Походить цей термін від латинської *principium*, яке складається з двох слів – з «*primus*», керівний (головний, основний), і «*сіріит*», закінчення, витікання терміну, межа (результат), яке, імовірно, походить від «*саріо*», приймати, як у словах «*тапсіріит*», «*типісіріит*», до яких аналогічні «*аусерс*», «*форсерс*» та ін. [170, с. 22; 433, с. 2]. А. Пухтецька уточнює зазначене тим, що термін «принцип» в європейських державах почав вживатися ще за часів середньовіччя, походить від давньофранцузького слова «*прінсіре*» та латинського «*прінсіріум*», які своєю чергою походять від латинського «*прінсерс*», що означає «лідер, імператор» [299, с. 11–12]. Тобто навіть з етимологічної точки зору вкрай важко визначитися з його ключовими ознаками, що свідчить про історичну та семантичну ширину терміну «принцип» у загальному сенсі [103].

Зрозуміло, що кожна епоха витягає на передній план основні концепції про світ, і однією з причин цього є відкрите невдоволення попередніми моделями управління та ідеологічними установками. Критика старих стереотипів завжди призводить до інтенсивного пошуку нових універсальних рішень. Зокрема, як зазнає О. Басай, термін «принцип» ототожнювався у філософів Стародавньої Греції з уявленнями про основу, початок, джерела, першопричину. Римськими юристами принципи використовувалися не як самостійні регулюючі начала, а як відправні ідеї, якими вони керувалися у систематизації правових інститутів. Водночас серед юристів XII ст. переважала думка, що фундаментальні правові принципи мають не тільки логічний аспект, будучи підпорядкованими розуму, але й моральний, будучи підпорядкованими совісті. Наразі ж у цьому дискурсі правові дискусії і дослідження пов'язані передусім із переоцінкою змісту та переліку принципів [19, с. 35–36] конкретного явища, процесу чи дії, адже вбачається, що основні його онтологічні та гносеологічні властивості є вивченими та

достатньо обґрунтованими. Однак, справедливим буде уточнення, що принципи необхідно розуміти відповідно до духу часу та типу держави, адже світогляд людей змінюється й еволюціонує з плином часу, тип його основи вкорінюється у свідомість людей залежно від типу суспільства [19, с. 36].

Власне, можливо, тому, наразі у науковій літературі термін «принцип» вживається у різних значеннях, зокрема:

– основні засади вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [48, с. 110-111; 89, с. 22];

– внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [48, с. 110-111; 89, с. 22];

– моральне правило або переконання про те, що є правильним або неправильним; те, що впливає на поведінку [89, с. 22; 473, с. 1301];

– основна ідея плану або основа системи [89, с. 22; 473, с. 1301];

– правила процесу (правило, що пояснює спосіб дії якої-небудь машини або дію природної сили у Всесвіті) [89, с. 22; 473, с. 1301];

– основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення, що об'єднує принцип як загальне правило або стандарт та принцип як сукупність моральних та етичних стандартів [44, с. 117; 299, с. 11–12];

– визначена наперед політика або спосіб дії [44, с. 117; 299, с. 11–12];

– основа або необхідна якісна складова або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки [44, с. 117; 299, с. 11–12];

– правило або закон, що стосується функціонування природних феноменів або механічних процесів [299, с. 11–12; 44, с. 117];

Їх інколи також визначають найбільш загальними видами правових норм, які можуть охоплювати найбільший обсяг правових відносин [215, с.

150].

Як бачимо, основою для формулювання таких визначень слугувало, все ж таки, його розуміння у якості першооснови, керівного правила для здійснення певної дії, функціонування явища чи належного перебігу певного процесу. Залежно від контексту, він також може репрезентувати внутрішнє переконання, конкретне моральне правило або основну ідею чи навіть правило (стандарт) поведінки [103].

Слід звернути увагу, що зі спином часу самостійного значення набула категорія «правові принципи». Річ у тім, що принципи відіграють роль орієнтирів у формуванні права. Зокрема, еволюція права походить від ідей до норм, потім через реалізацію норм – до суспільної практики. Саме починаючи з появи ідей, а ідея досить часто формується у вигляді правового принципу, принцип визначає, направляє розвиток права [89, с. 22]. Безпосередньо в адміністративно-правовій доктрині аналіз правових принципів відбувається крізь призму дослідження основних засад у різноманітних сферах їх об'єктивізації, якими можуть виступати будь-які процеси, явища, види діяльності (публічне адміністрування, контроль, адміністративне судочинство, публічна служба, адміністративна відповідальність тощо) [29, с. 116]. Тому досить поширеною є думка, що принципи – складова нормативно-правових засад, що закладає основу, фундамент, на якому має базуватися виконання покладених на той чи інший орган завдань та функцій. Іншими словами, принципи визначають зміст і спрямованість діяльності як державного органу, так і державного службовця безпосередньо [328, с. 63].

Вважаємо за необхідне зазначити, що в основу принципу покладені суспільні інтереси та потреби, які формуються і змінюються незалежно від волі законодавця. Зокрема, основна роль у виявленні таких потреб належить юридичній практиці, яка за своєю природою покликана оперативно реагувати на зміни, що відбуваються у сфері права. Безумовно, виникнення, формування принципу як наукової ідеї або керівної засади юридичної

практики – це тривалий та складний процес. І законодавче закріплення виступає лише завершальною стадією цього процесу. Зокрема, наукові дискусії і практична перевірка адекватності принципу суспільним відносинам не закінчуються і після його включення у текст закону, а досить часто отримують новий імпульс [89, с. 23].

У цьому контексті важливо зазначити, що нам імпонує думка необхідності розрізнення категорій «принципи» і «засади». Зокрема, на переконання Г. Тимченко, наявність великого ступеня спільності не дозволяє розмежувати ці поняття і поставити їх у різні смислові ряди. При цьому окремі автори наполягають на тому, що поняття «принцип» ширше, ніж «засада» [379] і використання категорії «засада» може призвести до суттєвих недоліків у самому визначенні правових принципів [358, с. 306]. Ще більше ускладнюють розуміння сутності досліджуваних термінів наступні формулювання Конституційного суду України. Так, обґрунтовуючи свою правову позицію в Рішенні від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003, єдиний орган конституційної юрисдикції виходить з того, що «засадничими» є положення Конституції України» [310], натомість у своєму Рішенні від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 «виходить з Конституції України, яка визначає принципові положення» [28, с. 126; 308].

Наголосимо, кожний термін має бути гранично простим і зрозумілим. Вчений Г. Тимченко уточнює, що вчені радянського періоду обговорювали проблему плутанини в правозастосуванні [358, с. 307], однак досі ця проблема є невирішеною. У цьому зв'язку інтересними є висновки Т. Фулей, котрих вона дійшла в результаті свого дисертаційного дослідження загальнолюдських принципів права і проблем їх впровадження в Україні. Автор на основі аналізу законів, прийнятих Верховною Радою України, пише про те, що в більшості законів, які регулюють найважливіші суспільні відносини, містяться окремі статті або навіть глави, що присвячені принципам (засадам). При цьому обидва терміни – «принцип» і «засада» – використовуються як синоніми. І далі, при фіксуванні принципів у

законодавчих актах спостерігається термінологічна різноманітність, а саме – законодавець використовує широкий спектр словосполучень з термінами «засада» або «принцип», що не сприяє уніфікації правового регулювання [358, с. 307; 372].

Однак, в окремих рішеннях Конституційного суду України таки можна відшукати і певне раціональне зерно для розмежування змісту досліджуваних термінів. Так, у Рішенні від 10 червня 2003 року №11-рп/2003 Конституційний суд України стверджує наступне: «Засади правового регулювання відносин власності та її форми встановлено Конституцією України. Основним Законом України, зокрема, визначено суб'єкти та об'єкти права власності, закріплено рівність суб'єктів права власності перед законом, гарантії права власності й обов'язки власників, положення про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству» [309]. Раціональність наведеної правової позиції Конституційного суду України полягає в тому, що, на його думку, засади правового регулювання відносин власності охоплюють такі явища, як суб'єкти та об'єкти права власності, гарантії права власності й обов'язки власників, тезу про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству. Тобто за своїм змістом засади правового регулювання відносин власності охоплюють значно більше правових явищ, аніж принципи правового регулювання цих відносин [28, с. 129].

Отже, маємо підтвердження того, що правові принципи є складовою нормативних засад, а тому мають трактуватися у відповідності до вузького визначення їхнього змісту. На нашу думку, це загальний ідейний зміст формування режиму законності у певній сфері розвитку суспільних відносин, що виступає нормативним чи моральним правилом поведінки або орієнтиром для забезпечення функціональності певної системи [113].

Щодо категорії «принципи політики» слід відзначити, що у наукових колах цей термін також трактують суб'єктивно, опираючись на базові елементи його змісту. Наприклад, І. Михалко трактує їх як базові правові



стратегічні положення, моральні засади та основні напрямки діяльності політики у певній сфері на сучасному етапі, головним правовим «провідником» яких виступають нормативні акти [194, с. 72]. Своєю чергою, М. Почтовий вважає, що це вихідні, керівні ідеї, завдання, програми та методи виникнення, розвитку і функціонування суспільних відносин за допомогою права [237, с. 7].

Більшою деталізацією поняттєвого аспекту характеризуються принципи державної політики під якими пропонується розуміти, як приклад: 1) основоположні правила діяльності органів, інститутів і людей з управління суспільними процесами, що ґрунтуються на знанні законів функціонування та розвитку соціуму [73, с. 16]; 2) базові положення, якими керуються державні органи та посадові особи при виконанні завдань державної політики (ці принципи, з одного боку, відображають підходи до організації виконання основних функцій держави (загальні принципи), а з іншого – конкретизують положення предметної області державної політики суб'єкта, що володіє публічною владою (спеціальні принципи)) [159, с. 118–120]; 3) основні засади, ідеї, положення, які є орієнтирами, вимогами її реалізації і відображають сутність соціальної держави [178]; 4) комплексну категорію, яка представлена сукупністю економічних і правових ідей, положень, що зумовлені метою й завданнями державної політики, нормативно закріплені й спрямовані на охорону конкретних інтересів як окремого громадянина, групи осіб, так і держави загалом тощо [124, с. 181]; 5) закріплені у нормативно-правових актах стандарти (керівні ідеї, правила, вимоги) діяльності уповноважених суб'єктів держави, які спрямовані на впорядкування та розвиток суспільних відносин, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку [152, с. 61] певного кола суспільних відносин.

Означене дає зрозуміти, що визначення категорії «принципи адміністративної політики України» має формуватись шляхом врахування базових фундаментальних характеристик категорії «принцип» у загальному

сенсі з поєднанням засадничого концепту необхідності функціонування адміністративної політики України як такої, що має власне цільове спрямування та низку завдань до реалізації у публічній площині.

Відповідно, визначення категорії «принципи адміністративної політики України» вимагає не лише уважного аналізу етимологічного змісту, але і глибокого розуміння необхідності забезпечення в Україні режиму оптимального використання ресурсів для досягнення певних політичних та суспільних цілей.

Доцільним вбачається припущення, що під принципами адміністративної політики України слід розуміти сукупність об'єднаних спільним змістом ідейно-концепційних правил, покладених в основу забезпечення взаєморозуміння, функціональної взаємодії та співпраці між елементами системи прийняття та реалізації суспільно важливих державних рішень. Тобто принципи адміністративної політики є інтегрованим виразом системи ідейно-концепційних правил формування державного буття, належної організації політико-адміністративних відносин, а також ефективної політичної комунікації влади з громадянським суспільством.

Опрацювання значного масиву літературних джерел дозволяє виокремити наступні принципи адміністративної політики України.

### ***1. Принцип поділу влади***

Нагадаємо, що логіка боротьби між політичними силами зумовлює необхідність поділу влади на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову задля підвищення ефективності управління багатомірним і технологічно ускладненим суспільством. Цей поділ диктується необхідністю: 1) чіткого визначення функцій, компетенції і відповідальності основних державних органів управління; 2) забезпечення державним органам можливості контролювати одне одного на конституційній основі; 3) унеможливлення зловживання владою. Принцип поділу влади передбачає створення противаг кожному з її видів. Оскільки державна влада єдина, то її гілки мають постійно взаємодіяти, а це не може не породжувати їх суперництва за

розширення своїх функцій: законодавча влада намагається перебирати на себе деякі функції виконавчої і навпаки. Для того, щоби не сталося поглинання однією гілкою влади функцій іншої, на основі тривалої політичної практики було вироблено систему стримувань і противаг. Її суть полягає в тому, щоб не дати можливості жодній з них залишатися безконтрольною [5, с. 10].

## ***2. Принцип симетрії***

Свого часу Н. Нижник використала поняття «принцип симетрії» для опису такої системи державної влади, яка б була не лише ефективною, але й збалансованою, що, своєю чергою, є надійною гарантією демократизму держави, її стабільності, мінімізації конфліктів між різними гілками державної влади [204]. Більшою мірою йдеться про забезпечення балансу між політико-адміністративними повноваженнями органів влади, розподілу сфер управління між державним та самоврядним сектором, уникнення компетенційних конфліктів.

## ***3. Принцип здійснення макрополітичної взаємодії на основі діалогізації***

Характер, динаміка і вплив комунікативних зв'язків формуються на підставі сучасних концепцій діалогізації, в основі яких методологічний підхід – діяльнісний, інструментальний (сформований на основі філософії прагматизму), діалогічно-прагматичний. Розрізнення ключових понять «комунікативна взаємодія», «координація», «співробітництво», «правова допомога» підтверджує змістове їх поєднання у правовій діяльності як засобах взаємодії. Сформувавшись як ефективний засіб регулювання суспільних взаємин, правовий діалог постає важливим інструментом, який створює соціально-комунікативний спосіб буття і реалізації права, функціонування правової системи, а також здійснює вплив на соціально-правову свідомість та комунікативне мислення суб'єкта права [369, с. 58–59]. Тому означений принцип передбачає системне і систематичне спільне та узгоджене щодо стратегії і методів співробітництво рівноправних подекуди

суб'єкт-об'єктних або суб'єкт-суб'єктних інститутів права, спрямоване на досягнення поставленої мети за умови довіри, професіоналізму та взаємної відповідальності за наслідки професійної діяльності [369, с. 46]. Відповідно, цей принцип репрезентує регулювання означених взаємин на основі політико-комунікаційних процедур.

#### ***4. Принцип здійснення мезополітичної та мікрополітичної взаємодії на основі координації***

Деталізуючи попередні твердження, варто зауважити, що координація дій, взаємодія та обмін інформацією здебільшого вченими розглядаються як самостійні напрямки в контексті управління, політики та соціальних комунікацій. Однак, якщо взаємодію розглядати через категорію «вплив» (як це здійснено у Енциклопедії Сучасної України [39]), доречним є виокремлення її різновидів горизонтального та вертикального вияву. Власне, координацію називають «взаємодією по вертикалі» [56]. Відповідно, у контексті цього принципу йдеться про регулювання означених взаємин на основі координаційних процедур.

#### ***5. Принцип зрозумілих правил***

У загальному сенсі «принцип зрозумілих правил» («understandable rules») охоплює собою такі характеристики відповідного акта законодавства як, зокрема, чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність та послідовність. Ці характеристики стосуються як положень будь-якого акта (норм права, які в ньому містяться), так і взаємозв'язку такого акта з іншими актами законодавства такої ж юридичної сили [21]. Більш розширено його можна трактувати як можливість одного суб'єкта бути впевненим у передбачуваності дій іншого суб'єкта щодо їхніх наслідків.

Крім того, його сутність можна схарактеризувати через наявність певної процедури (взаємодії, його узгодження, планування тощо) та термінів її реалізації з встановленням міри та обсягу відповідальності за порушення етапності походження кожної стадії чи окремої її частини.

### ***6. Принцип нової демократії***

Принцип нової демократії означає створення систем управління, які дають право голосу тим, хто буде нести витрати, коли прийматиметься рішення. Це також означає зобов'язання тих хто має повноваження на прийняття рішень, нести відповідальність за власні дії, що приносять шкоду іншим [92, с. 29]. Тобто він гарантує, що сформована система управління є ефективною, прозорою та інклюзивною, адже забезпеченим є доступ до мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення.

### ***7. Принцип стійкості***

У контексті принципу стійкості йдеться про забезпечення безперервності системи керування справами держави, зокрема здатність відповідних суб'єктів приймати, роз'яснювати й реалізовувати рішення; необхідність виконання рішень у законний, ефективний і підзвітний спосіб, навіть у кризових умовах [423]. Загалом його сутність полягає у готовності різних суб'єктів до всього спектра загроз будь-якого походження, особливо в кризові періоди [304, с. 9]. Цей принцип забезпечує можливість системі управління протистояти кризовим явищам, факторам та подіям без втрати значної частини функціональності.

### ***8. Принцип ненульового (прийняттого) ризику***

Відповідно до цього принципу «необхідно намагатися досягти такого рівня ризику в усіх сферах життєдіяльності, який можна розглядати як прийнятний». Зазначений принцип дуже близький до концепту національної стійкості [304, с. 9] і гарантує, що при прийнятті та реалізації суспільно важливих державних рішень враховується кореляційний взаємозв'язок між бажаними до досягнення результатами та неминучими ризиками, які є прийнятними в контексті обміну на значні економічні, соціальні чи інші вигоди.

### ***9. Принцип стратегічної стабільності***

Цей принцип означає дотримання попередньо проголошених цілей, пріоритетів та напрямів розвитку країни. Він передбачає розробку та

реалізацію довгострокових стратегій, спрямованих на забезпечення сталого розвитку у відрив від зміни політичної влади. Його значення є надзвичайно важливим, адже з одного боку, сьогодні діяльність багатьох органів виконавчої влади «в'язне» у поточних справах, випускаючи з поля зору стратегічні завдання і цілі, зводиться лише до оперативного реагування на виникаючі проблеми, до своєрідного «латання дірок», за яким не проглядається довгострокова мета діяльності суб'єктів. Як результат, такий підхід призводить до неефективності управління, не даючи органам влади досягати своїх головних цілей [397, с. 5]. Втім з іншого боку, на прикладі змін до Конституції України бачимо, що вони збігалися з приходом до влади нових президентів [144].

#### **10. Принцип політико-адміністративної інтеграції**

Цей принцип спрямований на утвердження спільності інтересів між різними суб'єктами державно-управлінської системи, що слугує формуванню інститутів, які забезпечують прийняття та реалізацію консолідованих рішень. Важливим питанням сьогодні для України в даному контексті є вироблення критеріїв спільності, які б були загальноприйнятними і рівною мірою поділялися усіма учасниками державно-управлінської діяльності. На думку А. Етціоні, політико-адміністративна інтеграція виконує три основні функції, серед яких: а) ефективний контроль над використанням засобів насильства (хоча воно і може делегувати частину цієї монополії окремим членам); б) виступає стратегічним центром прийняття рішень, який впливає на розподіл ресурсів і винагород у суспільстві; в) забезпечує політичну ідентифікацію політично свідомих громадян [455, с. 79]. Відповідно до цього, принцип політико-адміністративної інтеграції покликаний сприяти узгодженості політичних та адміністративних інститутів з метою реалізації спільних цілей, інтересів та потреб, що слугувало б впорядкуванню суспільної життєдіяльності. Таке впорядкування здебільшого уявляється можливим лише за умови забезпечення участі громадської в політичній та адміністративній системі організації суспільства. Для цього мають бути чітко

відпрацьовані нормативні стандарти демократії, які були імперативними для здійснення політико-адміністративної інтеграції [46]. Таким чином, означений принцип демонструє наявність зводу спільних цінностей, інтересів та завдань, що консолідовано та узгоджено забезпечуються і реалізуються у практичній діяльності автономних суб'єктів влади.

### ***11. Принцип адміністративної раціоналізації***

Інтерпретуючи наукові розробки В. Шарія, загалом процес раціоналізації слід розуміти як удосконалення та приведення нормативно-правового й функціонального забезпечення системи органів [391, с. 145] влади до стану, що відповідає сучасним європейським стандартам, шляхом внесення відповідних змін до законодавчих актів, нормативно-правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, центральних і регіональних органів влади. Таке удосконалення передбачає здійснення комплексу заходів із раціоналізації владних відносин, зростання можливостей органів управління для їхньої ефективності. Водночас раціоналізація може розглядатися й у вузькому розумінні як зміна переліку функцій і завдань відповідних органів або їх уточнення в нормативно-правових актах, що не потребує законодавчих (конституційних) змін та може регулюватися в системі відомчого, позавідомчого, або надвідомчого управління [11, с. 64]. У такому разі слід вести мову про [391, с. 145] адміністративну раціоналізацію. Йдеться не про модернізацію органів в системі управління, а про раціоналізацію їхньої діяльності. У будь-якому випадку маємо справу із «позитивним» ефектом удосконалення діяльності органів [391, с. 146] влади через застосування процедур для підвищення їх ефективності та надійності в сенсі [391, с. 146] виконання їхніх завдань та функцій. Тобто на нинішньому етапі політико-адміністративних перетворень раціоналізація передбачає процес зміни внутрішніх і зовнішніх функцій системи [391, с. 146] управління.

Як імператив, цей принцип передбачає не тільки вигодові й затратні критерії, а й низку інших, зокрема таких як цінність, доступність,

своєчасність тощо [65, с. 225] характеризуючи: критерій об'єктивності (реалістичності) – суспільно значущий результат діяльності органу влади реально існує; критерій вимірюваності – практичну можливість визначення розміру суспільно значущого результату у вартісному вираженні; критерій публічності (інформативності) – можливість використання суспільно значущого результату для інформування суспільства і влади про важливість підсумків діяльності органу влади [207, с. 53]. Отже, означений принцип передбачає як постійну оптимізаційну зміну нормативного забезпечення діяльності органів влади, що пов'язана з адаптуванням нормативних положень до нових викликів політико-адміністративної діяльності суб'єктів її здійснення для вдосконалення їхньої ефективності, так і систематичний моніторинг та оцінку результативності впроваджених змін з метою забезпечення функціональності державного апарату сукупно сприяючи створенню більш демократичного та відповідального управління [117].

Маємо визначити, що сформована система не є вичерпною. Звернення до наукової доктрини дає можливість наголосити, що ефективна реалізація державних завдань та функцій унеможливлена без використання людських ресурсів на основі всебічного розвитку особи, підвищення рівня її професіоналізму, реалізації здібностей та особистих інтересів державного [297, с. 53] та політичного службовця в процесі трудової діяльності [297, с. 53]. Йдеться про те, що в контексті пізнання феномену адміністративної політики України окремої уваги вимагає питання **принципів державної та політичної служби**. Причому питання про ці принципи є важливим неспроста, адже вказує на основоположні риси, характеристики, важливий зміст і значення цих служб, а також на головні юридичні положення в структурі однойменних правових інститутів [297, с. 53]. Першочергова важливість принципів державної служби підтверджується тим, що насамперед вони закріплені в Конституції України (статті 3, 17, 19 – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людьми й державою, стаття 6 – поділ влади на законодавчу,



виконавчу й судову, стаття 8 – верховенство права, стаття 17 – соціальний захист службовців, стаття 24 – рівність прав громадян перед законом, стаття 37 – політична нейтральність) [139]. Більш спеціальні принципи, що безпосередньо характеризують специфіку державної служби свого часу були закріплені в Законі України «Про державну службу» 1993 року (стаття 3) Також вони отримали законодавче підґрунтя у новому Законі України «Про державну службу» 2015 року (стаття 4) та інших нормативно-правових актах [36, с. 88]. Йдеться зокрема про такі принципи як: 1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; 2) законності – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 3) професіоналізму – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону; 4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові; 5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; 6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження; 8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів

під час виконання посадових обов'язків; 9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; 10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [250]. Разом із тим єдиного вичерпного переліку нормативно закріплених принципів немає, оскільки вони є досить різноманітними, численними і взаємообумовленими [36, с. 88].

Своєю чергою, політична служба ґрунтується на принципах: демократії, соціальної спрямованості, відповідальності перед громадянами, гласності і прозорості, діалогу та компромісу, толерантності, захисту публічного інтересу тощо.

Зрештою, слід також наголосити, що невід'ємною частиною адміністративної політики України є *принципи належного урядування*. Серед числі таких слід виокремити [206]:

1) прозорість. Цей принцип означає, що рішення приймаються та втілюються в спосіб, відповідний до встановлених правил та регулювання, а інформація є вільно доступною для тих, на кого можуть вплинути рішення та їхнє упровадження;

2) чутливість. Належне урядування вимагає, щоб інституції та процеси намагались обслуговувати всі зацікавлені сторони в розумні строки та належить до концепції поєднання відповіді та спроможності;

3) орієнтація на консенсус. У суспільстві діє багато акторів і точок зору. Належне урядування вимагає врахування різних інтересів для досягнення широкого консенсусу в суспільстві, який є найбільшим інтересом. Це також вимагає широкої перспективи щодо дій, необхідних для запровадження й досягнення сталого людського розвитку;

4) підзвітність. Це є ключова вимога до належного урядування. Не тільки державні інституції, але і приватний сектор та громадські організації повинні бути підзвітними суспільству. Підзвітність розрізняється залежно від

рішень та дій на внутрішню та зовнішню до організації або інституції. Узагалі, організація або інституція підзвітна тим, на кого може вплинути рішення чи дія. Підзвітності не може бути досягнуто без прозорості та влади закону [167; 206].

Таким чином, розгляд піднятої проблематики переконливо демонструє кореляцію між усталеними традиційними ідейно-концепційними правилами здійснення керівного впливу держави на державні і суспільні відносини та сучасними вимогами, спрямованими на вдосконалення управлінських процесів і досягнення стратегічних цілей розвитку держави. Зокрема нами представлено систему принципів адміністративної політики України частина з яких вже є невід'ємним елементом вітчизняної правової системи, а інша – має обов'язково знайти у ній свою об'єктивізацію.

## **Висновки до Розділу 2**

1. Висунуто припущення, що вирішити основні питання наявності конфліктологічного виміру політико-адміністративних відносин в Україні має розробка та впровадження адміністративної політики України. Уточнюється, що в контексті українських реалій наявність конфліктологічного виміру політико-адміністративних відносин є проблемою, адже демократична модель прийняття та реалізації політичних рішень ще не досягла своєї зрілості. Схарактеризовано причини для такого стану речей та узагальнено, що проблематика оптимізації політико-адміністративних відносин має міждисциплінарний характер, а отже вимагає комплексного підходу до її вивчення та як наслідок – належного нормативного вияву. Тому беззаперечним є факт необхідності консолідації зусиль політичних та адміністративних акторів у руслі формування зводу адміністративних правил регламентуючого характеру щодо процедур їхньої взаємодії у ході реалізації ними своїх завдань та функцій.

2. Наголошується, що адміністративна політика України як самостійне правове явище досі не є ключовим об'єктом вивчення та аналізу для науковців та фахівців у галузі юридичних наук. Аналізуючи академічні тексти тематики адміністративної політики, представлені у Національному депозитарії, виявлено, що загалом досліджуються питання: 1) політико-адміністративної діяльності окремих діячів (наприклад, П. Калнишевського, яка вивчалась Ю. Шовкуном у 2008 році або П. О. Рум'янцева (1764–1781 рр.), яку аналізувала А. Песцова у 2010 році); 2) адміністративної реформи (наприклад, розвиток політико-управлінської еліти у її межах вивчав А. Радченко у 2021 році); 3) трансформації адміністративного управління (наприклад, особливостей державної політики його інформатизації були об'єктом вивчення О. Василенка у 2021 році); 4) політико-адміністративного реформування системи публічного управління в Україні (наприклад, у 2020 році Ю. Сак аналізував його теоретико-методологічні засади у кореляції зі світовим досвідом); 5) функціонування політико-адміністративних систем сучасних європейських країн задля виокремлення досвіду для України (вивчав ці особливості В. Сухенко у 2018 році); 6) політико-адміністративний менеджмент в умовах державотворення (предмет вивчення І. Решевця у 2018 році); 7) політико-адміністративні відносини (наприклад, їх особливості в контексті сучасної державно-управлінської парадигми представлені у праці В. Солових, яка датується 2015 роком, а їх державно-управлінський дискурс – у праці Н. Попович 2013 року); 8) політико-правові засади децентралізації влади, зокрема в контексті адміністративної реформи в Україні (як предмет вивчення розкрито у праці А. Матвієнка 2010 року); 9) оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України (висвітлені у праці В. Токовенко у 2004 році). Уточнено, що означені праці підготовлені у межах спеціальностей: 281 (публічне управління та адміністрування), 23.00.02 (політичні інститути та процеси), 25.00.02 (механізми державного управління), 25.00.01 (теорія і історія державного управління), 07.00.02 і

07.00.01 (всесвітня історія та історія України).

3. Доведено, що у площині наукового дискурсу: 1) адміністративно-правова галузь наукових знань не містить об'єктивізації проблематики щодо визначення юридичної природи адміністративної політики України; 2) окремі аспекти забезпечення адміністративної функціональності України досить широко розкриті у працях спеціалістів у галузі державного управління, однак їхні здобутки потребують наукового «адаптування» під потреби сучасного розвитку державно-управлінських процесів; 3) досі актуальною є наукова полеміка щодо визначення змісту та сутності категорій «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», «урядування» тощо; 4) спеціалісти у галузі пошуку відповіді на запитання: «як забезпечити збалансованість політичних і адміністративних складових взаємодії в державному секторі» єдині у думці, що цей процес має сприяти стабільності, прозорості та високому рівню довіри громадян до владних структур; 5) ефективність державного апарату та його здатність виконувати свої функції, як відповідна проблематика для здійснення дослідницьких пошуків, не втрачає своєї актуальності навіть зі впливом значного проміжку часу, адже сучасні реалії вимагають постійного вдосконалення та адаптації систем управління до нових викликів; 6) окремі аспекти забезпечення адміністративної функціональності України досить широко розкриті у працях спеціалістів у галузі державного управління, однак їхні здобутки обмежені у висвітленні питань: а) адміністративно-правових норм, що регулюють взаємодію державних та публічних органів у ході реалізації ними адміністративної діяльності, яка передбачає наявність сформованого механізму розвитку політико-адміністративних відносин на засадах єдності та цілісності процедур прийняття і реалізації суспільно важливих державних рішень; б) ефективності та результативності процедур здійснення означеної взаємодії та в) її принципів функціональності.

4. Визначено за необхідне у контексті розкриття юридичної природи концепту «адміністративна політика України» зосереджувати наукові

пошуки на таких аспектах: а) поняттєво-категорійна визначеність концепту «адміністративна політика України» (результати такого дослідження сприятимуть формуванню відповідного концепту, що буде репрезентувати виділені смисли, необхідні для формування ефективних стратегій змін парадигми розвитку політико-адміністративних відносин в Україні); б) ідентифікація мети, цілей, завдань та функцій адміністративної політики України; в) система принципів адміністративної політики України; г) теоретизація змісту на сутності адміністративно-правових механізмів впровадження адміністративної політики України; д) перепони на шляху впровадження адміністративної політики України та способи їхнього подолання.

5. Оскільки термінопоняття «концепт» не є усталеним для апелювання у межах юридичних наукових знань, уточнено, що концепт «адміністративна політика України» може розглядатись або через призму його складових, що сукупно формують новий юридичний конструкт, або в якості однорідної цілісної категорії, яка має власну унікальну характеристику.

6. Адміністративна політика України як термін сукупного формування поняттєвого змісту ідентифікується через призму функціонального та залежного слів. Зокрема функціональним названо слово «політика», а залежним – «адміністративна». У ході проведеного аналізу:

– висунуто припущення, що у запропонованому контексті основу поняттєвого розуміння прислівника «адміністративна» формує юридична природа адміністративно-правових відносин, які нині характеризуються через два основних наукових підходи. Перший припускає можливість їхнього виникнення і розвитку виключно у відомчо-правовому полі реалізації діяльності виконавчої влади та місцевого самоврядування, а другий – загалом у межах публічного права;

– з'ясовано, що широке та вузьке розуміння державного управління, відсутність чіткого розуміння співвідношення між ним та публічним адмініструванням, а також низка інших суб'єктивних інтерпретацій вчених

щодо системи керівних врегулівних процесів в межах національного рівня зумовили ситуацію, при якій досі актуальною є проблематика визначення предмета регулювання адміністративного права в Україні;

– узагальнено, що юридичний конструкт, іменованій як «адміністративна політика України» етимологічно може бути визначеним як спосіб вирішення проблем, які виникають у ході реалізації суб'єктами владних повноважень державних функцій, якими, власне, вирішуються питання публічного значення;

– доведено, що цей дискурс репрезентує можливість визначення адміністративної політики через призму необхідності здійснення адміністративного реформування, що має вияв стратегічним плануванням та практичною реалізацією заходів оптимізації діяльності органів виконавчої влади.

3. Адміністративна політика України як самостійне правове явище схарактеризована з позиції однорідності та цілісності у вияві якісно нової категорії адміністративного права. Уточнено, що означена правова конструкція не має ні нормативного, ні наукового вияву. У ході проведеного аналізу:

– з'ясовано, що В. Олефір та Н. Харченко при використанні досліджуваної категорії у межах власних досліджень відштовхуються від її етимологічної складової. Підтримано позицію Н. Харченко, що це різновид правової політики держави;

– відзначено, що в умовах сьогодення відсутньою є єдність правових основ для формування та реалізації державної політики, адже загалом в Україні фактично відсутній чіткий процедурний звід правил належного управління державними та суспільними справами;

– визначено, що інкорпорація політичних та виконавчих практик взаємодії держави з ресурсами у кореляції з необхідністю вирішення суспільних проблем сталого розвитку, актуалізує необхідність забезпечення взаємодії, кооперації та контрольованості механізмів прийняття суспільно

важливих державних рішень. За цим контекстом адміністративна політика України розглядається як сукупність встановлених правил здійснення політико-адміністративної роботи, механізм розподілу ролей при стратегічному підході до прийняття та реалізації політичних рішень. Уточнено, що у найбільш розповсюджені випадку під категорією адміністративної політики розуміють сукупність встановлених правил здійснення певної дії, розподіл ролей при певній діяльності. Тому така інтерпретація адміністративної політики України названа логічною та доречною;

– з'ясовано, що інші контексти адміністративної політики репрезентуюся так: 1) інструмент комунікації між вищими органами влади для узгодження дій та висловлення позицій у ході реалізації державних функцій (наприклад, адміністративна політика адміністрації президента США); 2) звід правил поведінки в певній організаційній системі (у цьому випадку більшою мірою йдеться про антикризовий менеджмент, який зорієнтований на стале функціонування організації у спосіб завчасної превенції виникнення ризиків та загроз для її нормальної роботи).

7. Визначено, що адміністративна політика України за широкого контексту репрезентує не тільки діяльність з розвитку державного буття, а й включає механізми регулювання президентсько-парламентсько-урядових, внутрішньоурядових та організаційно-самоврядних політико-адміністративних відносин, міжінституційних зв'язків загалом (у тому числі – з інститутами громадянського суспільства), забезпечуючи баланс та координацію дій владними структурами. Звужуючи її зміст приналежністю до сфери діяльності уряду та його підпорядкованих структур зазначено про доцільність ведення мови виключно про встановлення правил функціонування та розвитку внутрішньоурядових політико-адміністративних відносин.

8. Наголошено, що адміністративна політика України не має на меті зміну повноважень керівних органів влади, а є лиш інструментом для



належної їхньої реалізації. Йдеться насамперед про встановлення довгострокових домовленостей, створення механізмів комунікації та процедур досягнення консенсусу. І попри те, що саме Уряд відповідальний за функціональність державних політик визначено, що нехтування необхідністю забезпечення її єдності від основ до практичного прояву має ряд негативних наслідків. Тому запропоновано виокремлювати загальнонаціональний (макрополітична адміністративна політика України), урядовий/міжвідомчий (мезополітична адміністративна політика України), організаційно-самоврядний (мікрополітична адміністративна політика України) її рівні.

9. Визначено, що метою адміністративної політики України є створення ефективної системи життєздатності та розвитку держави, здатної протистояти сучасним та майбутнім викликам державотворення у спосіб упорядкування та підвищення якості процесів визначення засад, формування й реалізації державної політики, забезпечення основ розвитку публічного адміністрування, що ґрунтуватиметься на постулаті необхідності систематично здійснюваної політико-адміністративної координації, інтеграційної співпраці та мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення.

10. Виокремлено три основні цілі адміністративної політики України: а) функціональність політико-адміністративної координації; б) ефективність інтеграційної співпраці; в) наявність правових наслідків від мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення.

11. Доведено, що функціональність політико-адміністративної координації залежить від того, як центр уряду забезпечує узгодженість політики та механізмів її здійснення між широким загальом акторів, кожен з яких має свою спеціалізацію. Уточнено, що найважливішою причиною сумнівів у цінності координації є спеціалізація, яка зосереджується на конкретних проблемах політики тим самим формує вузький політичний фокус на проблемі. Як правило, адміністративні реформи на центральному

рівні загалом нехтують співпрацею між секторами та секторальними органами, тому актуалізується необхідність забезпечення інтеграційної співпраці.

12. Визначено переваги, яких вдається досягти при належній забезпеченості політико-адміністративної координації, – 1) усунення дублювання практико-реалізаційних заходів, які покликані вирішити одне завдання; 2) розв'язання міжвідомчих конфліктів; 3) налагодження функціональної взаємодії горизонтального та вертикального рівнів; 4) розширення меж інклюзивного сервісного обслуговування; 5) встановлення обсягів національно-правової відповідальності органів влади між собою; 6) інституційна збалансованість та підвищення рівня спроможностей апарату держави.

13. Щодо ефективності інтеграційної співпраці зазначається про її вияв у якості компромісної позиції суб'єктів політико-адміністративної взаємодії, яка сформована на основі їх взаємозалежності, узгодженості і структурного зв'язку. Основна ідеологія полягає у тому, що автономні актори віддають перевагу філософії відданості спільним цілям. Однак це не означає, що посилення інтеграції обов'язково зменшує автономію, адже розширюється доступ до ресурсів, яких можна було б і не отримати у інший спосіб. Окрім того, функціонал компетенційних спроможностей суб'єкта влади ніяким чином не змінюється, оскільки забезпечується лиш баланс регулятивного впливу, тягар якого розподіляється солідарно між кожним учасником співпраці на основі доцільності, раціональності та взаємовигоди.

13. Обґрунтовується необхідність забезпечення настання правових наслідків від мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення. Запропоновано означене реалізувати у спосіб удосконалення процедур погодження (прийняття) урядом нормативно-правових актів, усіх етапів проходження цього процесу. Однак наголошено, що не слід нехтувати й макрополітичним аспектом цього питання, адже формування державної політики в Україні не є виключною відповідальністю уряду. Тому

підтримано позицію вчених, які обґрунтовують доцільність забезпечення в Україні діалогового типу комунікації між суб'єктами політико-адміністративних відносин, однак з уточненням об'єктної сторони їх виникнення – у межах парламентсько-урядової та президентсько-міжінституціональної політико-адміністративної взаємодії.

14. Доведено, що основне призначення адміністративної політики можна пояснити через двосторонню характеристику, – внутрішню та зовнішню. З одного боку, впровадження адміністративної політики України має забезпечити чіткість, прозорість, узгодженість та ефективність вирішення проблем публічного значення у спосіб формування адміністративних процедур «спільного розподілу» відповідальності, коли усі учасники регулятивного, забезпечувального, охоронного чи іншого впливу на розвиток суспільних відносин усвідомлюють свою соціальну місію і допомагають іншим у досягненні пріоритетів державотворення. З іншого боку, адміністративна політика України має забезпечити стабільність та передбачуваність правового та регуляторного середовища, що відкриє нові кордони для розвитку інновацій, поліпшує інвестиційний клімат в країні та сприяє просуванню національних інтересів на глобальному рівні.

15. Завданнями адміністративної політики України названо способи, за допомогою яких має бути досягнуто прозорого та конструктивного діалогу між органами влади, належного рівня політико-адміністративної координації між окремими з таких, а також забезпечено раціональність прийняття політичних рішень та ефективність їх практичного прояву. Сформовано перелік відповідних завдань у такому вияві: 1) запровадження національної системи державотворення, що забезпечує оптимальне використання ресурсів для досягнення публічних цілей; 2) підвищення якості процедур здійснення публічного адміністрування, які відповідають сьогочасним потребам антикризового управління з можливістю його трансформування у стратегічне; 3) запровадження адміністративних процедур узгодження дій політико-адміністративних суб'єктів різних рівнів управління, розробка та

впровадження механізмів ефективної міжвідомчої співпраці; 4) створення платформ для діалогу між суб'єктами макрополітичної взаємодії з питань стратегічного розвитку; 5) забезпечення стабільності та передбачуваності в управлінських процесах; 6) створення умов для належного місцевого представництва щодо питань планування державних політик.

16. Функції адміністративної політики України розкрито з позиції її впливу на розвиток сформованих мереж здійснення політико-адміністративної роботи органів влади. Визначено, що систему означених функцій формують: 1) регулятивна – адміністративна політика України є системою правил, стандартів та процедур для представників політико-адміністративних відносин, що є обов'язковими до дотримання під час прийняття політичних рішень та їх виконання; 2) мотиваційна – адміністративна політика України забезпечує можливість кожного представника державної/публічної влади вираховувати наперед потенційні наслідки своїх рішень з різних боків; 3) аналітична – адміністративна політика України зумовлює необхідність здійснення інформаційно-аналітичної діяльності, спрямованої на ідентифікацію проблем, що перешкоджають раціональному прийняттю політичних рішень та мають вплив на ефективність їх практичного прояву, а також чинників їх виникнення; 4) оптимізаційна – адміністративна політика України забезпечує безперервний процес вдосконалення політико-адміністративних процесів, підвищує їхню адаптивність до сучасних вимог державотворення; 5) консолідаційна – адміністративна політика України об'єднує навколо спільної мети не тільки представників політико-адміністративної взаємодії, а й інших заціплених суб'єктів, у тому числі – громадськість, а також їхні ресурси та можливості для досягнення загальних цілей державотворення; 6) інформаційна – адміністративна політика України забезпечує безперебійність збору, обробки і розповсюдження інформації, необхідної для прийняття та реалізації політичних рішень; 7) контрольно-моніторингова – адміністративна політика України передбачає систему систематично

здійснюваних моніторингових та контрольних процедур, необхідних для визначення проблемних питань та вчасного реагування на них.

17. Доведено, завдання та функції адміністративної політики України мають діалектичний взаємозв'язок з її метою та цілями такого схематичного вияву: мета визначає бажаний до отримання результат від її забезпеченої функціональності; цілі конкретизують завдяки чому цих результатів вдасться досягти; завдання визначають конкретні кроки, що є необхідними для її ефективного прояву; функції репрезентують її вплив на сучасний стан здійснення політико-адміністративної роботи органів влади.

18. Узагальнено, що мета, цілі, завдання та функції адміністративної політики України як цілісна система стратегічного планування є репрезентацією сучасного стану державотворення, який наочно демонструє факт необхідності здійснення низки визначальних кроків для перенавантаження нині функціонуючої політико-адміністративної сфери, забезпечення впорядкованості та організованості державного будівництва, нарощування адміністративного ресурсу. Ця система включає інституційні, нормативні, технічні та інші зміни, що сукупно мають сформувати в Україні режим доцільної сталості основних механізмів суспільного розвитку.

19. З'ясовано, що наразі спостерігається різнобічне тлумачення терміну «принцип», який при трактуванні у поєднанні смислової єдності з іншими категоріями репрезентує змістом суб'єктивний внесок кожного науковця. Основна проблема у тому, що досить часто як вчені, так і законодавці використовують як синонімічні категорії «принцип» та «засада». Тому чітку межу між ними виявити дуже складно. Причому навіть з етимологічної точки зору вкрай важко визначитися з його ключовими ознаками, що свідчить про історичну та семантичну ширину терміну «принцип» у загальному сенсі.

20. Виявлено, що з точки зору наукової доктрини сучасне розуміння категорії «принцип» формувалося на основі його розуміння у якості першооснови, керівного правила для здійснення певної дії, функціонування явища чи належного перебігу певного процесу. Залежно від контексту, він

також може репрезентувати внутрішнє переконання, конкретне моральне правило або основну ідею чи навіть правило (стандарт) поведінки.

21. Обґрунтовується, що правові принципи є складовою нормативних засад, а тому мають трактуватися у відповідності до вузького визначення їхнього змісту. Стверджується, що це загальний ідейний зміст формування режиму законності у певній сфері розвитку суспільних відносин, що виступає нормативним чи моральним правилом поведінки або орієнтиром для забезпечення функціональності певної системи.

22. Уточнено, що категорія «принципи політики» у наукових колах як термін також трактують суб'єктивно, опираючись на базові елементи його змісту. Виявлено, що більшою деталізацією поняттєвого аспекту характеризуються принципи державної політики.

23. Запропоновано визначення категорії «принципи адміністративної політики України» формувати шляхом врахування базових фундаментальних характеристик категорії «принцип» у загальному сенсі з поєднанням засадничого концепту необхідності функціонування адміністративної політики України як такої, що має власне цільове спрямування та низку завдань до реалізації у публічній площині. Тому акцентується увага на тому, що визначення категорії «принципи адміністративної політики України» вимагає не лише уважного аналізу етимологічного змісту, але і глибокого розуміння необхідності забезпечення в Україні режиму оптимального використання ресурсів для досягнення певних політичних та суспільних цілей.

24. Висунуто припущення, що під принципами адміністративної політики України слід розуміти сукупність об'єднаних спільним змістом ідейно-концепційних правил, покладених в основу забезпечення взаєморозуміння, функціональної взаємодії та співпраці між елементами системи прийняття та реалізації суспільно важливих державних рішень.

25. Опрацювання значного масиву літературних джерел дозволило автору виокремити наступні принципи адміністративної політики України:

1) принцип поділу влади (наявність системи стримувань і противаг, які забезпечують автономію органів державно влади щодо реалізації свого соціального призначення); 2) принцип симетрії (забезпечення балансу між політико-адміністративними повноваженнями органів влади, розподіл сфер управління між державним та самоврядним сектором, усунення підстав для виникнення компетенційних конфліктів); 3) принцип здійснення макрополітичної взаємодії на основі діалогізації (регулювання означених взаємин на основі політико-комунікаційних процедур); 4) принцип здійснення мезополітична та мікрополітичної взаємодії на основі координації (регулювання означених взаємин на основі координаційних процедур); 5) принцип зрозумілих правил (можливість одного суб'єкта бути впевненим у передбачуваності дій іншого суб'єкта щодо їхніх наслідків; наявність певної процедури (взаємодії, узгодження дій, планування тощо) та термінів її реалізації з встановленням міри та обсягу відповідальності за порушення етапності походження кожної стадії чи окремої її частини); 6) принцип нової демократії (сформована система управління є ефективною, прозорою та інклюзивною, забезпеченим є доступ до мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення); 7) принцип стійкості (сформована система управління здатна протистояти кризовим явищам, факторам та подіям без втрати значної частини функціональності); 8) принцип ненульового (прийнятного) ризику (при прийнятті та реалізації суспільно важливих державних рішень враховується кореляційний взаємозв'язок між бажаними до досягнення результатами та неминучими ризиками, які є прийнятними в контексті обміну на значні економічні, соціальні чи інші вигоди); 9) принцип стратегічної стабільності (означає дотримання попередньо проголошених цілей, пріоритетів та напрямів розвитку країни, передбачає розробку та реалізацію довгострокових стратегій, спрямованих на забезпечення сталого розвитку у відрив від зміни політичної влади); 10) принцип політико-адміністративної інтеграції (наявність зводу спільних цінностей, інтересів та завдань, що консолідовано та узгоджено забезпечуються і реалізуються у

практичній діяльності автономних суб'єктів влади); 11) принцип адміністративної раціоналізації (уточнення завдань, функцій органів влади, способів їх реалізації шляхом внутрішньоорганізаційного регулювання; передбачає як постійну оптимізаційну зміну нормативного забезпечення діяльності органів влади, що пов'язана з адаптуванням нормативних положень до нових викликів політико-адміністративної діяльності суб'єктів її здійснення для вдосконалення їхньої ефективності, так і систематичний моніторинг та оцінку результативності впроваджених змін з метою забезпечення функціональності державного апарату сукупно сприяючи створенню більш демократичного та відповідального управління).

26. Окремо схарактеризовано етичні, професійні та організаційні стандарти діяльності для працівників державної та політичної служби (принципи державної та політичної служби), а також звернено увагу на зміст, сутність та значення принципів належного врядування.

27. Доведено, що принципи адміністративної політики України є інтегрованим виразом системи ідейно-концепційних правил формування державного буття, належної організації політико-адміністративних відносин, а також ефективної політичної комунікації влади з громадянським суспільством. Узагальнено, що досліджувані принципи демонструють кореляцію між усталеними традиційними ідейно-концепційними правилами здійснення керівного впливу держави на державні і суспільні відносини та сучасними вимогами, спрямованими на вдосконалення управлінських процесів і досягнення стратегічних цілей розвитку держави. Зокрема автором представлено систему принципів адміністративної політики України частина з яких вже є невід'ємним елементом вітчизняної правової системи, а інша – має обов'язково знайти у ній свою об'єктивізацію.



### РОЗДІЛ 3

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У філософському дискурсі дотепер залишається актуальним вираження серед понять, які визначають процес об'єктивування, уречевлення, втілення, такого терміна, що найбільш повно розкривав би сутність цього процесу. І хоча безперечним лідером щодо використання у філософській та науковій літературі для зображення здійснення, реалізації певного процесу чи явища є слово «впровадження», поряд з ним дотепер використовується ціла низка синонімів. Проте вони не перебирають на себе основні змістовні характеристики поняття впровадження. Навпаки, саме завдяки їх наявності вдається більш чітко виокремити смислові відтінки цього терміна. Нам імponує думка В. Зуєва, що впровадження в практику – «це безперервний процес виникнення, розвитку і розв'язання суперечності», «перехід, проникнення» [123].

За механістичного підходу категорія «впровадження адміністративної політики України» є комплексним правовим явищем. Йдеться про те, що усі складові відповідного механізму не тільки мають бути взаємопов'язані між собою, а й процедурно врегульовані в контексті розподілу обов'язків суб'єктів забезпечення її функціональності [107, с. 296].

Загалом у науковій літературі категорія «механізм» розглядається як: засіб, динаміка розвитку, система, сукупність елементів управління, спосіб, сукупність методів. За твердженнями О. Гомоляко, спільним для всіх підходів є те, що загалом механізми спрямовані на конкретний результат та досягнення поставленої мети [59].

Деталізуючи зазначене в порядку черговості зазначимо, що за загальним правилом «механізм» – і як концепт, і як абстракція високого рівня узагальнення – має широке поле застосування і, набувши наукового статусу, стало практично незамінним як модель пояснення (функціонування) цілої

низки явищ [6, с. 64]. Як предмет дослідження в юридичній науці він цікавив учених і активно розроблявся в 60-ті роки ХХ ст. З того часу досліджувався механізм правового регулювання, механізм дії права, механізм забезпечення прав [205, с. 47], механізм реалізації прав тощо в дискурсі їхньої правової основи, функціональності та взаємозв'язку. Зокрема вбачається, що правовий механізм як основоположна категорія щодо вище зазначених, є певною конструкцією, яка передбачає дію послідовно організованих юридичних засобів, які дають можливість досягти конкретну юридичну ціль з дотриманням відповідної процедури. Кожна ланка такого механізму є самостійним комплексом юридичних засобів [217, с. 155–156; 353, с. 13]. Можна знайти й інші інтерпретації цього явища, що зумовлено наявністю в юридичній літературі багатьох підходів до розкриття сутності категорії «механізм», використання якої, за Ю. Тодикою, пов'язане з усвідомленням того, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, необхідні ще і чіткі механізми їх впровадження в життя, що стосується й адміністративно-правової сфери [307 с. 69; 360]. З усім тим, вчені дійшли згоди, що слово «механізм» походить від грецької «*mechané*» – «машина або знаряддя» і визначається як система тіл, пристрій, що передає рух. Інакше кажучи, механізм – це система, устрій, процес [205, с. 47]. У ході розширення діапазону свого вживання він інтегрувався в категоріальний апарат права, ставши його невід'ємною частиною. Можна вважати, що без застосування категорії «механізм» дескриптивний опис низки правових явищ є неповним, а в деяких випадках – узагалі неможливим [6, с. 65, 68]. Тому в юридичній науці під механізмом традиційно розуміють спосіб функціонування, систему засобів взаємодії [214, с. 244], тобто як сукупність взаємоузгоджених частин, які повинні функціонувати і передбачати певну стадійність. Слово «функціонувати» означає діяти, виконувати свої функції. Відповідно механізм повинен працювати [205, с. 47], а правовий механізм – діяти у правовій сфері [217, с. 156].

Важливо, що правовий механізм, будучи складним утворенням, не

підміняє собою інші, раніше сформовані юридичні поняттєві конструкції, а тому більш вивчені, хоча деякі й не усталені (зокрема, «норми права», «форми права», «механізм правового регулювання», «механізм дії права», «механізм реалізації права», «механізм правозастосування», «правові засоби», «правова процедура (процес)»), не те що якусь одну з них чи певну їх групу, але, якщо мовиться про механізми, – й усю сукупність загалом (тобто правові механізми не є простою сумою механізмів у юридичній площині). Існує думка, що правові механізми – це певні «комплекти» юридичних засобів, які мають нормативне закріплення та орієнтовані при їх практичному використанні на реалізацію суб'єктами своїх інтересів і досягнення тієї чи іншої цілі як наслідку правового регулювання визначених суспільних відносин. Конкретний правовий механізм як цілісна, взаємопов'язана структура відображає послідовні стадії юридичної діяльності (громадян, організацій, посадових осіб, органів публічної влади) та різноманітні правові засоби, варіанти їх взаємодії на кожній стадії. За допомогою правових механізмів здійснюється гарантована законодавством реалізація завдань правового регулювання, впливу на суспільні відносини для досягнення конкретної мети [85, с. 181]. Однак така думка може бути підданою критиці зокрема через те, що репрезентує надто звужений контекст правовим регулюванням суспільних відносин. Доцільно вбачати, що правовий механізм загалом як юридичне явище репрезентує своїм змістом не тільки регуляторну функцію, а й, наприклад, забезпечувальну, що об'єктивує можливість належного функціонування правової системи та впливу її складових на суспільні відносини для досягнення певних цілей [107, с. 297].

Отже, механізм впровадження адміністративної політики України є різновидом правового, що об'єктивує процеси та процедури, встановлені для забезпечення функціонування та розвитку належної політико-адміністративної взаємодії суб'єктів розробки проектів важливих політичних рішень сфери державотворення, їхнього прийняття, координації виконання встановлених завдань, розробки плану безпосереднього втілення в

правореалізацію відповідних заходів та їх виконання, а також контролю ефективності реалізованих адміністративних дій [107, с. 297].

Цей механізм, своєю чергою, базується на принципах та інструментах, що враховують специфіку організаційного дискурсу публічно-правового середовища та роль громадськості у регулюванні суспільних відносин. Такий підхід дозволяє здійснювати ефективну співпрацю та координацію між адміністративними органами та політичними структурами, громадськістю та самоорганізаційним сектором забезпечуючи виконання стратегічних завдань та вирішення актуальних проблем відповідно до встановлених пріоритетів розвитку [107, с. 297].

Доречно вказати, що О. Гомоляко вважає, що такий механізм, тільки в контексті публічної політики, є складовою частиною системи управління, яка включає в себе прийняття законодавчих, нормативно-правових актів, постанов і розпоряджень з метою: здійснення управління безпосередньо шляхом прийняття конкретних політико-управлінських рішень; оформлення прийнятих рішень; організації виконання таких рішень; контролю і оцінці виконання рішень тощо. Разом з тим, цей механізм передбачає закріплення єдиних для державної служби принципів, процедур, стандартів регулювання діяльності, що надає системності і стабільності, певної уніфікованості, стає фактором формування професійної однорідності і стійкого складу кадрового корпусу державних службовців [59]. Аналіз її наукових тезисів спонукає до думки, що окремо існує: 1) юридичне визначення засобів, інструментів, процедур реалізації державної влади; 2) практична реалізація регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою переведення його в якісно новий стан [59].

З означеного можемо зробити декілька ключових висновків: по-перше, означений механізм слід розглядати з позиції управлінського дискурсу, який передбачає чітку адміністративно-правову прив'язку до відповідної галузі наукових знань; по-друге, правові норми формують основу його функціональності; по-третє, інструментальний підхід до розкриття його

складових елементів має бути доповнений системним та діяльним [107, с. 297].

З іншого боку, думка вченої також репрезентує факт того, що цей механізм поглинає своїм змістом сукупність інших механізмів, які в єдності забезпечують його функціональність. Це є прийнятним твердженням з огляду на те, що майже традиційною є позиція вчених щодо наявності певної кількості різновидів правових механізмів, створених з однією метою, однак з різним функціоналом цільових характеристик. Наприклад, В. Пилипенко вбачає, що основними механізмами, що забезпечують реалізацію інноваційної політики, пріоритетний розвиток високотехнологічних і наукоємних галузей промисловості, є фінансово-кредитні механізми, механізми, обумовлені законодавчими і нормативними правовими актами, інституційні перетворення, механізми у сфері освіти, експорту і митного регулювання [229, с. 51].

Підтвердження можливості дуального розгляду порушених питань можемо знайти у праці О. Труша, який зазначає, що: «механізм реалізації державної політики можна розглядати в широкому і у вузькому значенні. У першому випадку, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. У другому – реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який включає набір окремих механізмів (правовий, організаційний, економічний тощо), що дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності» [363, с. 432]. Важливо відзначити, що за такого підходу адміністративно-правовий механізм розглядається як складова організаційного, основою функціонування якого є державний нагляд і контроль, що здійснюється з метою перевірки повноти і якості відповідних заходів [363, с. 437].

Отже, проміжний висновок може бути таким: механізм впровадження

адміністративної політики України характеризується нормативним та організаційним дискурсом, які поглинають своїм змістом принципи, процедури та інструменти, необхідні для формування політик ефективного державотворення та публічного адміністрування основних сфер життєдіяльності держави і соціуму. Саме організаційний дискурс забезпечує взаємодію адміністративних органів, політичних структур та суб'єктів, громадськості та самоорганізаційного сектору з метою забезпечення співпраці, координації, контролю та виконання стратегічних завдань, відповідно до встановлених пріоритетів розвитку. Тому можемо узагальнити, що в цьому контексті різноманітні адміністративно-правові механізми мають забезпечувати системний підхід до вирішення завдань адміністративної політики України, репрезентуючи: забезпечення нормативних, технічних, процедурних та інших умов для розробки та прийняття ефективних політичних рішень; організацію виконання таких рішень, контроль за їхнім здійсненням, оцінку результатів і коригування стратегій на основі отриманих даних.

Доречно уточнити, що таке бачення сутності адміністративно-правових механізмів може бути дискусійним, адже вчені мають відмінні точки зору щодо їхніх функцій. Однак важливо, що наразі відсутнє єдине уніфіковане бачення цієї категорії. Кожен із дослідників індивідуалізує зазначене поняття, наповнюючи його власним специфічним змістом [145, с. 144]. Наприклад, вітчизняна учена Н. Бльок вважає, що такий механізм є «складним та багатофункціональним, як в організаційно-політичному, так і в юридичному відношенні структурним елементом, який має повноважні властивості на вчинення тих чи інших дій» [24, с. 137]. При цьому, піддаючи цю дефініцію науковому осмисленню, Т. Шумейко дійшла висновку, що вона не може вважатись достатньою, завершеною, адже: 1) не зрозуміло про яку саме систему йдеться, структурною частиною якого постає адміністративно-правовий механізм (при цьому вона припускає, що йдеться про правовий режим, який можуть складати різні правові механізми); 2) тлумачення

адміністративно-правового механізму в якості «генератора» повноважень повинно також супроводжуватись логічною вказівкою на паралельне створення цим механізмом прав і обов'язків суб'єкта повноважень, а також прав і обов'язків тих суб'єктів, на яких може впливати суб'єкт повноважень [401, с. 171–172]. Тому вчена трактує цю категорію як: «юридична конструкція, котрою окреслюється заснована на нормах чинного законодавства взаємоузгоджена система нормативно-правових, інституційних, правозастосовних й організаційних форм і засобів, які сукупно, цілісно та послідовно впливають на суб'єктів, відносини та процеси» [401, с. 172].

Окрім того, особливий проблематичний аспект порушеного питання полягає у тому, що категорія «адміністративно-правовий механізм» більшою мірою вченими розкривається крізь призму механізму адміністративно-правового регулювання [145, с. 144]. Причому досить поширеною є думка, що означені категорії є тотожними. Зауважимо, що адміністративно-правовий механізм за змістом значно ширший, чим механізм адміністративно-правового регулювання [202, с. 95].

Отже, можемо узагальнити, що впровадження адміністративної політики в Україні вимагає комплексного та системного підходу, в основі якого лежать адміністративно-правові механізми. Вони не лише мають визначати правила та інструменти взаємодії політико-адміністративних суб'єктів у процесі прийняття політичних рішень, але й впливати на їхню ефективність та результативність в реалізації стратегічних завдань держави. Роль адміністративно-правових механізмів у прийнятті та реалізації політичних рішень полягає у забезпеченні нормативних, процедурних, технічних та інших умов для ефективного функціонування системи адміністративної функціональності України. Однак найголовнішим тезисом щодо зазначеного є те, що для впровадження адміністративної політики в Україні першочергово необхідно забезпечити належне нормативно-правове поле, тобто розробити систему нормативно-правових актів вищого

ієрархічного рівня, які гарантуватимуть незмінність політичного курсу держави від чинників «окремої волі керівної еліти», а також визначать ключові та базові характеристики комунікаційної, координаційної та коопераційної взаємодії між всіма відповідальними суб'єктами демократичного державотворення [107, с. 298].

Маємо визначити, що комплексного вияву щодо означеного наразі немає, однак можемо вести мову про фрагментарне вирішення точкових задач, які безпосередньо нормативно ідентифіковані. Наприклад, Концепцією забезпечення національної системи стійкості, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021 передбачено, що формування такої системи має передбачати узгоджене функціонування та взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наявних і створюваних загальнодержавних систем, визначення механізму координації такої діяльності, чіткий розподіл повноважень та відповідальності, формування планів узгоджених дій в умовах запобігання, реагування та подолання наслідків дії загроз і кризових ситуацій. Причому для збереження безпеки і безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час і після настання кризової ситуації мають бути створені усі необхідні умови здійснення для взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, інститутів громадянського суспільства. Тому мають функціонувати постійні структури міжвідомчої взаємодії [286].

Або ж забезпечення інформаційної стійкості суспільства та держави, створення ефективної системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством, а також розвиток міжнародної співпраці у сфері інформаційної безпеки на засадах партнерства та взаємної підтримки визначаються основними пріоритетами Стратегії інформаційної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021, що має досягатись шляхом налагодження ефективної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування



та інститутів громадянського суспільства при формуванні та реалізації державної політики в інформаційній сфері [285].

Основоположною також є Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р. Її нормами передбачено, що побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду унеможливлена без проведення адміністративного реформування, сутність якого на даному етапі розвитку державотворення України зводиться до: впровадження адміністративної процедури та приведення нормативно-правових актів у відповідність із законом про адміністративну процедуру; проведення навчання державних службовців, підвищення рівня обізнаності громадян з питань загальної адміністративної процедури; сприяння розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг з урахуванням інклюзивності, доступності та зручності для суб'єктів звернень; забезпечення подальшої інтеграції послуг до центрів надання адміністративних послуг; забезпечення подальшої децентралізації повноважень щодо надання адміністративних послуг шляхом їх делегування органам місцевого самоврядування (включаючи реєстрацію актів цивільного стану, адміністративні послуги соціального характеру, державну реєстрацію земельних ділянок, транспортних засобів); запровадження системи моніторингу та оцінки якості надання адміністративних послуг відповідно до єдиних стандартів з метою їх подальшого удосконалення; проведення реінжинірингу адміністративних послуг за принципами клієнтоорієнтованості та запровадження їх надання в електронній формі, зокрема послуг, пов'язаних із започаткуванням та провадженням підприємницької діяльності, комплексної послуги, пов'язаної із настанням смерті особи; розроблення і подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій стосовно внесення до актів законодавства змін щодо порядку та методики розрахунку розміру плати за надання адміністративних послуг

(адміністративного збору). Виконання буде здійснюватися відповідно до плану заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 року № 497; забезпечення взаємодії між державними реєстрами (включаючи реєстри органів місцевого самоврядування) для отримання інформації, необхідної для надання адміністративних послуг без участі громадянина (зокрема проведення аудиту якості реєстрів) шляхом підключення реєстрів до системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта»; забезпечення використання фізичними та юридичними особами надійних, безпечних, сучасних засобів та схем електронної ідентифікації за допомогою інтегрованої системи електронної ідентифікації [344].

Тому сміло можемо вести мову про наявність забезпечувальних дій в контексті належного розвитку окремих політико-адміністративних відносин у руслі їхньої збалансованості, однак і про відсутність їхньої системності та комплексності. З огляду на це пропонуємо визначити сутність адміністративно-правових механізмів впровадження макрополітичної, мезополітичної та мікрополітичної адміністративної політики України з позиції їх основного призначення, – подолання дисфункціональних характеристик здійснення політико-адміністративної роботи органів влади.

### **3.1. Адміністративно-правовий механізм впровадження макрополітичної адміністративної політики України**

Розкриваючи сутність заявленого до розгляду питання маємо першочергово вказати, що мова має йти про визначення ключових правових, організаційних та інституційних аспектів, які забезпечують можливість функціонування ефективних процедур впровадження діалогового формату взаємодії суб'єктів національної системи державотворення.

Слід уточнити, що політичний процес за своєю суттю є комунікативним, що дозволяє уникнути однобічності при формулюванні векторів оптимізації сучасного стану функціональності того чи іншого процесу або явища. Як влучно зазначив Р. Х. Кокс, – «у політичному середовищі прихильники реформ повинні використовувати стратегії, щоб подолати скептицизм інших і переконати їх у важливості реформ». Іншими словами, ідеї та дискурсивні рамки можуть допомогти акторам переконати широку громадськість та окремі групи інтересів у тому, що наявний стан речей за своєю суттю є хибним і що необхідні серйозні реформи для розв'язання передбачуваних проблем сьогодення, які самі переважно є ідеологічними конструкціями» [430; 470; 477; 503].

Загалом політична комунікація, як явище правової дійсності, є доволі цікавим феноменом. Свого часу Аристотель наголошував: «Будь-яка держава – це своєрідне спілкування (комунікація), яке організовується заради певного блага. Найбільш важливим видом комунікації в суспільстві виступає спілкування політичне, оскільки воно включає в себе всі інші типи комунікацій» [13; 35] ... «спілкування посередництвом політики та рівноправність громадян роблять людину вагомим діячем політики» [134]. Спостерігати означене можемо під час підготовки та старту виборчих компаній, коли потенційні кандидати у представники політичного сегмента влади розробляють свою програму «майбутнього розвитку», зачіпаючи, у першу чергу, суспільні інтереси тієї частини електорату, на яку вони орієнтуються. Тим самим, політична партія виконує одну зі своїх функцій – представницьку. Перевірка «правильності» програми партії відбувається під час виборів. Виборці мають розуміти, що підтримка партії – це не лише симпатія до особи лідера чи гасел, що використовуються ними, а схвалення програми розвитку держави, що міститься в програмі партії. Адже за результатами виборів програма політичної партії, що перемогла, фактично перетворюються на основу державної політики, що буде провадитись відповідною фракцією в парламенті [68] і стане основою для подальшої

роботи уряду.

Відповідно, комунікація є формою спілкування. Загальна природа спілкування неоднозначна та амбівалентна. Це твердження можна сприймати як посилення на характеристики, які порочать хороше спілкування. Визначення «хороший» передбачає зв'язок між етикою та прагматичною якістю, і це служить корисною відправною точкою для початку обговорення комунікаційної компетентності. Однак питання про те, що є «поганим» і «добрим», є досить суперечливим питанням у сфері комунікації та філософії, оскільки це питання, природно, припускає перетину з етикою та ідеологією [501]. Питання про те, що робить комунікацію «поганою» чи «доброю», може викликати суперечки, тому оцінка комунікації вимагає уваги до ідеологічних наслідків [513, с. 570].

Отже, логічно припустити, що політична комунікація природно має структурувати всі компоненти діяльності політичних суб'єктів, забезпечуючи взаємозв'язок її результатів з механізмами публічного адміністрування. Означений процес має прояв у спосіб організаційно-правового упорядкування політико-адміністративних відносин, відповідальність за здійснення якого сьогодні є питанням підвищеної актуальності, адже: по-перше, майже кожний програмно-стратегічний акт розвитку окремих сфер державотворення має вказівку на необхідність формування в Україні системи узгоджених взаємозв'язків між органами влади (як правило і з громадянським суспільством також), визначення механізму координації такої діяльності; по-друге, відсутнім є унормований порядок легітимного джерела визначення державної політики; по-третє, практично не забезпеченою є процедура здійснення комунікаційної взаємодії між урядом і парламентом.

Уточнюючи зазначене більш детально доречно вказати, що в Україні склалася практика, коли, за умов фактичної відсутності (принаймні з 1993 року) унормованого офіційним актом парламенту визначення «засад» державної політики, політичний курс уряду ґрунтується на посланнях Президента до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Видається зрозумілим, що цими посланнями не може бути повністю компенсовано відсутність легітимного джерела визначення державної політики, позаяк Президент конституційно не наділений такою функцією. Невипадково, що ці послання навіть не обговорюються парламентом, а тільки заслуховуються (пункт 8 статті 85 Конституції України). Та й сам Кабінет Міністрів Конституцією також не зобов'язаний спрямовувати власну програму діяльності на виконання положень послань Президента. Адже вони не мають форми «актів» Президента, котрими уряд повинен керуватися у своїй діяльності [2; 3; 154, с. 131]. Однак в Указі Президента України від 9 квітня 1997 року № 314/97 чітко вказано:

«5. Текст послання, направлений до Верховної Ради України або виголошений Президентом України, набуває сили офіційного документа і має враховуватись в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.»

«6. Кабінету Міністрів України на реалізацію положень, що містяться в посланнях Президента України до Верховної Ради України, розробляти конкретні заходи. Здійснювати систематичний і дійовий контроль за виконанням цих заходів» [292].

Примітно, що послання президента до парламенту передбачено основними законами більшості країн. Зокрема норми Конституцій деяких країн зазначають, що президент: 1) час від часу подає до Конгресу інформацію про становище країни і рекомендує розглянути такі заходи, які вважає необхідними та доцільними (пункт 3 статті II Конституції США); 2) апелює до Парламенту з посланнями щодо питань загальнонаціонального значення (Пункт 2 статті 85 Конституції Республіки Молдова) [138, с. 214]; 3) виступає у Сеймі з річними доповідями про становище у Литві, про внутрішню і зовнішню політику Литовської Республіки (Пункт 18 статті 84 Конституції Литовської Республіки) [138, с. 69]; 4) звітує перед Зборами щонайменше один раз на рік з питань, які належать до його компетенції; Збори можуть вимагати від Президента Республіки висловити думку щодо

питань, які належать до його компетенції (Стаття 85 Конституції Республіки Македонія) [138, с. 178]; 5) щорічно надає Олій Мажлісу Республіки інформацію про внутрішнє та міжнародне становище (пункт 7 статті 93 Конституції Республіки Узбекистан) [138, с. 360]; 6) надсилає до Сабору послання про стан справ у Республіці та раз на рік виступати у Саборі з цього питання (стаття 103 Конституції Республіки Хорватія) [87, с. 25; 138, с. 394].

В Україні ж за наведених умов, уряд цілком природно вимушений при виробленні стратегічного курсу виконавчої влади виходити з політичного курсу Президента, а відтак, є звичайним виконавцем його політики, тоді як уряд, ґрунтуючись на визначених парламентом «засадах» внутрішньої і зовнішньої політики України, самостійно повинен розробляти напрями реалізації зазначеної політики (що, по суті, і є виробленням стратегічного курсу виконавчої влади щодо її здійснення) і спрямовувати діяльність усіх підлеглих органів на забезпечення ефективності її реалізації [154, с. 131].

Щодо відсутності належно забезпеченої комунікаційної взаємодії між урядом і парламентом існує думка, що це питання значною мірою залежить від якості законопроектів, які вносить Кабінет Міністрів на розгляд Верховної Ради. Зокрема однією з болючих і неврегульованих, проблем є велика кількість альтернативних законопроектів, які вносять як народні депутати, так і Кабінет Міністрів, причому – з одного й того ж самого предмету правового регулювання. Це фактично унеможлиблює якісну законодавчу роботу [348]. Додатково уточнимо, що в країнах, де існує усталений зв'язок між парламентом і урядом більшість законопроектів вноситься саме урядом (приблизно 80%) [86]. Причому в усіх без виключення демократичних країнах окрім законодавчої діяльності та можливості впливати на формування уряду законодавча влада має ще й доволі широкі права поточного контролю над діяльністю виконавчої влади [15, с. 78]. Це, як пише Ю. Шемшученко, пояснюється тим, що в процесі прийняття законів законодавча влада повинна мати реальні повноваження контролю над тим як вони виконуються. Саме цього, на його думку,

тривалий час не вистачало українській законодавчій владі, яка майже не мала можливостей контролювати виконання багатьох з прийнятих нею законів [15, с. 78; 395]. Зокрема було створено дійсно новий механізм парламентського контролю, введена посада Уповноваженого з прав людини, створена Рахункова палата. Але одночасно фактично обрізана функція парламентського контролю через профільні комітети. До їх компетенції згідно з Конституцією віднесено лише законопроектну роботу, а не функції парламентського контролю. Це призвело до того, що окремі представники уряду ігнорують запрошення на засідання комітетів [86]. Втім, за матеріали звіту Програми SIGMA представники Уряду постійно беруть участь у роботі Верховної Ради, відвідуючи пленарні засідання та засідання комітетів. Чинні норми вимагають від члена Кабінету Міністрів України супроводжувати ініційований Кабінетом Міністрів України законопроект на всіх стадіях розгляду у Верховній Раді [272]. На запрошення Верховної Ради України члени Кабінету Міністрів України також можуть брати участь [272] у розгляді інших законопроектів чи важливих питань. Хоча детальної статистики надано не було, представники Апарату Верховної Ради під час співбесіди в рамках оцінювання зазначили, що, як правило, члени Кабінету Міністрів України чи заступники міністрів беруть участь, коли це необхідно, чи за запрошенням. У 2022 році було проведено 15 пленарних засідань проти 110 пленарних засідань у 2021 році. Зменшення пов'язане з рішенням працювати в режимі єдиного пленарного засідання з моменту введення воєнного стану 24 лютого 2022 року [74, с. 59].

Маємо констатувати, що співпраця і консультації між парламентом та урядом у питаннях політики й законотворення – ключові характеристики належного врядування [62, с. 13]. Власне, досвід державотворення в Україні містить чимало прикладів комунікативних спроб деформації конституційних зв'язків між гілками влади, і вивчення основних чинників їх циркуляції у політично-правовому просторі приводить до висновку про децентрований характер багатовекторних носіїв у системі політичної комунікації.

Заперечити їх доцільність неможливо з точки зору об'єктивної реальності їх існування в умовах еволюції політичної системи України, яка перебуває на стадії структуризації суспільно-правових відносин [54, с. 241].

Як приклад, у 2003 році Кабінет Міністрів України та представники депутатських груп і фракцій Верховної Ради підписали політичну угоду про створення парламентсько-урядової коаліції, головним завданням якої було забезпечення сприятливої соціальної атмосфери, високої політичної активності, динамічного економічного розвитку в процесі реалізації політреформи та конституційних змін з метою успішного проведення демократичних президентських виборів [339]. Справедливості заради слід вказати, що загалом структурний аналіз поняття «парламентсько-урядова коаліція» засвідчує, що укладено союз між двома різнорівневими організаційними структурами: структурою представницької демократії, яка виражає інтереси народу як суверена, контролює їх забезпечення парламентськими методами, та структурою виконавчої влади, яка реалізує інтереси політико-економічних груп і виконує в межах Державного бюджету затверджений порядок завдань [51, с. 52].

Серед основних засад створення цієї парламентсько-урядової коаліції визначалась така: солідарна відповідальність представників парламенту та коаліційного уряду за реалізацію заявлених завдань (забезпечення виконання закону про Державний бюджет України на 2004 рік, оптимізація кадрової політики та структури центральних органів виконавчої влади, формування основних засад зовнішньої та внутрішньої політики України, підвищення якості життя громадян та рівня техногенної екологічної та ядерної безпеки країни). Угодою також передбачалось створення належних соціально-економічних передумов для набуття Україною повноправного членства в ЄС, співпраці в рамках Європейського економічного простору, вступу до Світової організації торгівлі, інтеграції до НАТО. Зокрема сторони зобов'язалися спільно підготувати і затвердити Програму законодавчих ініціатив на період до набуття повноважень новообраним Президентом та



забезпечити її виконання [339].

Перед цим, у 2002 році, також була підписана Політична угода про співпрацю та солідарну відповідальність, більшість проблем у реалізації якої обумовлювались двома факторами. По-перше, на момент призначення В. Януковича Прем'єр-міністром України до складу депутатських фракцій і груп, які утворили більшість входило 223 депутати. Протягом 2003 – 2004 року цей показник збільшився до 230–232 депутатів. Тобто фактично, у разі відсутності на пленарному засіданні парламенту 5–7 членів відповідних фракцій і груп, для прийняття необхідних уряду законопроектів більшість мала розраховувати на підтримку або позафракційних депутатів, або депутатів – членів чотирьох опозиційних фракцій. Аналіз результатів голосування за проекти законів, внесених Кабінетом Міністрів України свідчить, що підтримка не депутатів більшості, а саме опозиційних фракцій була запорукою позитивного голосування за відповідні законопроекти. Один з найбільш яскравих прикладів – голосування за проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» та деяких інших законів з питань оподаткування»: депутати фракцій і груп парламентської більшості «дали» 207 голосів на підтримку проекту, позафракційні – 13 голосів; проект був прийнятий в цілому лише в силу того, що за його прийняття проголосувало 14 депутатів з «Нашої України», 19 членів Фракції Соціалістичної партії України та 3 члени Фракції Блоку Юлії Тимошенко. І цей приклад підтримки більшістю урядових законопроектів – далеко не єдиний. По-друге, більшість з моменту свого утворення мала вузьке коло спільних цілей. Оскільки інтереси фінансово-промислових груп, представлені у Верховній Раді відповідними фракціями та групами коаліції були і залишаються у багатьох сферах протилежними і взаємовиключаючими, на повну підтримку діяльності парламентською більшістю уряду не варто було сподіватись. Простіше кажучи, уряд може розраховувати на законодавче забезпечення його діяльності та на існування у нинішньому складі лише у тому разі, коли його діяльність здійснюватиметься

в фарватері спільних інтересів політичних сил, які утворили більшість. Критична чисельність членів парламентської більшості, наявність конфлікту інтересів (перш за все, економічних) між фракціями і групами більшості – з одного боку, та підтримка всіма такими фракціями і групами курсу, що здійснюється Президентом України – з іншого боку, об'єктивно зумовлюють посилення впливу глави держави на діяльність більшості та уряду, вирішення кадрових питань в коаліційному Кабінеті та центральних органах виконавчої влади [40].

Загалом неспроможність політичних інститутів якісно виконувати покладені на них повноваження та обов'язки призводить до зниження реальної підтримки органів державної влади чи правлячого режиму в цілому. У якості виходу з міжінституціональної кризи, з якою Україна стикнулася на початку 2016 року, тодішній Прем'єр-міністр України А. Яценюк запропонував три сценарії: 1) відновлення парламентською коаліцією своєї діяльності і до формування Кабінету Міністрів України, реалізація розпочатих реформ; 2) взяття на себе відповідальності Президентом України і фракцією «Блоку Петра Порошенка» за формування нового Кабінету Міністрів, нової програми і коаліції, презентація їх народу України; 3) дострокові вибори [419]. Із розроблених варіантів виходу з кризи мали обирати оптимальний, що на практиці є вибором в інтересах превалюючої політичної сили. Щодо наведеного прикладу, то результатом стала відставка з другої спроби уряду А. Яценюка у квітні 2016 року. З одного боку, кризу із призначенням нового Кабінету Міністрів було нейтралізовано, з іншого, – умови для відновлення міжінституціонального конфлікту лишилися без змін й надалі давали про себе знати. Однією з причин такої ситуації є відсутність погоджених меж публічних повноважень керівництва країни [404, с. 8].

Слід вказати, що загалом союз, де організація вищого ієрархічного рівня може генерувати організаційну систему нижчого рівня, контролювати її, спрямовувати, спонукати, але не укладати з нею союз у правовій державі є правовим та управлінським нонсенсом. Попри це, досвід таких стабільних

парламентських демократій, як Швеція і Данія, свідчить, що для створення успішної коаліції необхідне її базування на спільній програмі дій, яка однаково підтримується усіма партіями-учасниками, та створення в уряді ефективних органів політичної координації між партіями-учасниками в ході реалізації політики. В Україні ж домінують два підходи до створення коаліції: «розподіл посад» та визначення «ключових принципів» діяльності коаліції [51, с. 52].

Справедливості заради слід вказати, міжнародними експертами відмічається, що загалом співпраця та координація між Верховною Радою України та Урядом організована послідовно. Зокрема у червні 2021 року Уряд призначив свого постійного представника у Верховній Раді України. Цей представник разом із директором Департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України з питань взаємодії з Верховною Радою України, та іншими державними органами Секретаріату Кабінету Міністрів України щопонеділка бере участь у регулярних засіданнях Погоджувальної ради. Така практика продовжилась і у воєнний час, що підтверджено Секретаріатом Верховної Ради України та протоколами засідань. Уряд офіційно подає до Верховної Ради перелік законодавчих ініціатив на наступний рік, одночасно з підготовкою Верховною Радою власного річного плану законопроектної роботи. Ця практика була підтверджена як для 2021, так і для 2022 років. Протягом 2021 року Уряд більш послідовно дотримувався свого плану пріоритетних дій Уряду, подаючи законопроекти до Верховної Ради України, але все ще залишаються проблеми. Зокрема у 2021 році лише 45% поданих до Верховної Ради України законопроектів, формально увійшли до плану пріоритетних дій Уряду за цей же рік. Це виглядає краще, ніж результати 2017 року, коли спочатку було заплановано лише 24% фактично поданих законодавчих пропозицій. Розрахувати відповідний показник за 2022 рік не вдалося через відсутність чинного, офіційно затвердженого плану пріоритетних дій Уряду на рік [74].

Окрім того, представники Уряду регулярно беруть участь у роботі

парламентських комітетів та у пленарних засіданнях, але у народних депутатів менше можливостей на пряму звернутися до Кабінету Міністрів під час години запитань до Уряду. Верховна Рада регулярно консультиється з Кабінетом Міністрів щодо ініційованих народними депутатами законів. Однак роль Уряду в ініціюванні нових законів продовжує залишатися обмеженою, надалі більшість законодавчих ініціатив надходить від народних депутатів, що збільшує ризик розробки та ухвалення законів без комплексного прогнозу впливу, оцінки відповідності законодавству ЄС та консультацій з громадськістю. Така ситуація також загрожує позбавленням Уряду відповідальності за планування, формування та впровадження національної політики. Крім того, погіршилася оперативність роботи Верховної Ради над урядовими законопроектами [74, с. 39].

Тому не викликає сумніву потреба у створенні варіативної моделі розв'язання проблем функціонування парламентсько-урядової комунікації за участю президентських важелів її корегування. При цьому сумнівним видається прозорість у висвітленні та можливість альтернативних інтерпретацій неминучих трансформацій стосунків між Верховною Радою і Кабінетом Міністрів саме через модель формування парламентом коаліційного уряду. Якщо взяти за визначальну саме цю обставину як фактор посилення парламентськими елементами розстановки сил у трикутнику влади, можна зрозуміти аргументацію на користь парламентсько-президентської республіки. Цілком можливо, що пошуки оптимальних гарантій забезпечення ефективності зазначеної формули міжінституціональної комунікації доцільно спрямувати на ґрунт усталених європейських демократій [54, с. 244].

Уточнюючи роль президентського інституту в межах таких відносин, необхідно зазначити, що аналіз його дієздатності та впливу на політичне життя відповідної країни можна зробити за характеристикою повноважень – символічних, церемоніальних, процедурних, прерогатив щодо призначень та політичних повноважень глави держави. Зокрема політичні повноваження,

власне постають сутнісною характеристикою – право відкладального вето щодо законодавчих актів, право законодавчої ініціативи, виступати у ролі Голови Ради національної безпеки і оборони тощо. Такі можливості ведуть до прямих і безпосередніх наслідків для політичного життя країни [157, с. 6]. Тому експерти визначають за доцільне для діяльності інституту президентства встановити такі пріоритети: домінування конструктивної співпраці з іншими інститутами політичної влади і, перш за все, – парламентом та урядом; впровадження цивілізованих методів пошуку компромісів і толерантного розв'язання тих чи інших політичних проблем суспільного розвитку; здійснення президентурою ролі інтеграційного суспільно-владного інституту щодо забезпечення умов для соціально-політичної злагоди; забезпечення законодавчого закріплення базових принципів і юридичного унормування розподілу повноважень між політичними центрами, полюсами здійснення державної влади; забезпечення належного ступеню підтримки громадянами державної влади, її поточного і стратегічного курсу [157, с. 9].

Таким чином, наразі немає єдиного бачення того, як має бути забезпеченим ефективний політико-адміністративний функціонал «владного трикутника» (парламент, уряд, інститут президента) в Україні, адже досі відсутнє чітке розуміння меж публічних повноважень керівництва країни через що стан перманентної трансформації України триває понад тридцять років та є свідченням необхідності перегляду інституційної й законодавчої бази в контексті розробки сталих процедур та механізмів налагодження взаєморозуміння щодо спільних цілей для забезпечення ефективного функціонування держави між ними з однієї сторони, а також між ними та інститутами самоорганізації населення – з іншої.

У цьому контексті вартими уваги є твердження І. Григорчака щодо того, що керівництво України на початку 90-х років не спромоглося виробити чіткого бачення кінцевої мети й відповідно кроків для реформування суспільства. Відсутність міцних державотворчих традицій та

намагання якнайшвидше перейти від авторитаризму до демократії привело Україну до своєрідного суспільного ладу, де поєдналися компоненти різного походження. Така політична еkleктика стала причиною того, що політична система так і не набула завершених форм: вона не забезпечує реальну демократію, чесну конкуренцію політичних сил (продовжує відігравати велике значення адміністративний ресурс), а органи виконавчої влади не перебувають під ефективним контролем парламенту тощо. Все вищесказане є серйозним дестабілізуючим чинником у суспільстві [61].

Тому актуальними є пропозиції міжнародного консультанта Сергію Галітчі щодо доцільності перегляду інституційної й законодавчої бази, щоб забезпечити виділення належних адміністративних ресурсів для координації законотворчого процесу. Йдеться про забезпечення ефективної діяльності координаційних відділів на рівні уряду й парламенту [62, с. 96], які мають розробити сталі процедури та механізми комунікативної взаємодії між парламентом, урядом і президентським інститутом щодо налагодження взаєморозуміння спільних цілей для забезпечення ефективного функціонування держави [102, с. 64].

Зрозуміло, що вибір певної моделі комунікації залежить від значної кількості факторів, однак саме діалоговий тип, на нашу думку, наразі є найбільш релевантним і важливим в контексті покращення їхньої взаємодії.

Уточнимо, що діалоговий формат передбачає партнерську, суб'єкт-суб'єктну взаємодію, а діалогові технології забезпечують можливість ефективної комунікації на засадах співтворчості, самовизначення, саморозвитку та передбачають ставлення до [58, с. 131, 130] учасника взаємодії як такого, що є самостійним та самодостатнім. Тому загальними параметрами діалогу вченими визначаються [156]:

– симетричність позицій – на рівні суб'єкт-суб'єктних стосунків передбачає наявності різних поглядів та характеристик партнерів рівні комунікативні права;

– розуміння – на рівні суб'єкт-суб'єктних стосунків він означає

антидогматичність й децентрацію мислення та сприймання, яке базується на критичному ставленні до власної позиції і на об'єктивній оцінці ситуації. Вказаний параметр за демократичного правління виявляє себе у свободі оприлюднення поглядів;

– автономія – на рівні суб'єкт-суб'єктної взаємодії, виявляється в так званій конструктивній конфронтації, яке полягає, з одного боку, у відстоюванні власних ключових позицій, а, з іншого, у взаємоповазі та взаєморозумінні;

– розвиток – на соціально-психологічному рівні передбачає відмову від стереотипів у спілкуванні, врахування особливостей партнера та творчу відкритість [156].

Відповідно, діалоговий формат взаємодії суб'єктів національної системи державотворення характеризується як: 1) антипод авторитарній системі врегулювання питань публічного значення (принципу «влада-підкорення», що особливо важливо в контексті місцевого розвитку, який має задавати вектори розвитку загальнонаціональному та регіональному, а не навпаки); 2) інструмент встановлення постійних взаємозв'язків між вищою, центральною та місцевою владою, що передбачає їхню автономію як сторони сформованих відносин, де кожен з учасників на основі реалізації своїх компетенційних спроможностей здатен вирішувати свої специфічні питання, результатом чого стає прийняття раціональних політичних рішень.

Якщо узагальнити, він сприятиме забезпеченню взаєморозуміння та поінформованості як в контексті визначення ключових проблем і пошуку оптимальних шляхів їх вирішення, так і виявлення та відстеження тенденцій розвитку. У цьому контексті він має потенціал до забезпечення більшої відкритості та ефективності адміністративної системи загалом.

Однак слід зауважити, що для того, щоб політико-адміністративні стосунки знаходилися на рівні ефективної взаємодії, сторони повинні бути самодостатніми [61, с. 166]. Зокрема до відносин парламенту з урядом, нормальними вони стануть тоді, коли кожна з цих інституцій буде

самостійна, не буде оглядатися на якийсь третій центр влади і не буде виконувати команд із-зовні, тобто тоді, коли в парламенті буде сформована самодостатня більшість, не просто шляхом виборів, а шляхом власної волі, для того, щоб реалізовувати свою власну програму, а не захищати свій бізнес. Тільки тоді буде повноцінний парламент і ця більшість захоче утворити уряд, який буде не урядом виконавців чужої політики, а урядом, який генерує і формує державну політику і реалізує її [137].

На поточному етапі розвитку державотворення України, на нашу думку, розпочати слід з виявлення політичної волі президентського інституту до кардинальних змін. Зокрема Президент України має бути ініціатором розробки основ, засад та механізмів розвитку президентсько-міжінституціональної політико-адміністративної взаємодії, надавши можливість парламенту та уряду взяти на себе відповідальність за розвиток їхніх взаємин.

У цьому контексті важливими є розробка та прийняття (на основі пропозицій суб'єктів системи державотворення без обмеження зацікавленими сторонами) Концепції національної системи державотворення, що унормовуватиме принципи співпраці між гілками влади, органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством. Однак не слід нехтувати також необхідністю термінового перегляду та вдосконалення механізмів парламентського контролю, зокрема через посилення ролі парламентських комітетів у моніторингу виконання законів і діяльності уряду.

Узагальнено та схематично, на нашу думку, Концепція національної системи державотворення має включати:

- обґрунтування необхідності розробки цієї концепції;
- формулювання основних завдань, які вона має виконувати;
- принципи національної системи державотворення;
- механізми реалізації з деталізацією необхідних до впровадження змін;



– етапи впровадження, особливості оцінки результатів та процедур контролю і звітності.

Маємо також констатувати, що розробка її основних положень є надскладним завданням, що вимагає узгодження цілої низки аспектів, кожен з яких потребує належного наукового супроводу. Доцільним є включення широкого кола експертів, а також врахування міжнародного досвіду, який показав свою ефективність у подібних умовах. Й загалом обмеження публічності цього процесу є недопустимим з точки зору дієвості принципу нової демократії. Тому актуальним є ініціювання на рівні глави держави створення національної платформи для мультистейкхолдерного обговорення сьогочасних проблем публічного значення, сформовані шляхи вирішення яких мають знайти нормативне закріплення у вияві плану реалізації досягнення основних векторів державотворення, – Концепції національної системи державотворення.

Варто зауважити, що акцентуація на ролі президентського інституту не випадкова, адже, наприклад, вже була здійснена спроба з боку парламенту налагодити партнерські відносини з урядом та Президентом України. Так 7 липня 2006 року представники політичних сил «визнаючи волю і демократичний вибір Українського народу, спираючись на підтримку і довіру виборців, поділяючи спільну відповідальність за реалізацію надій і прагнень усіх громадян, а також сповідуючи цінності демократії, керуючись у своїх діях пріоритетом прав і свобод людини, принципом верховенства права і захистом національних інтересів держави, а також розуміючи критичний стан розвитку держави, соціально-економічної та політичної ситуації», заявили про створення Антикризової коаліції у Верховній Раді України V скликання. З цією метою народні депутати, представники депутатських фракцій, уклали Угоду про створення Антикризової коаліції у Верховній Раді України V скликання, що передбачає утворення парламентської більшості та формування коаліційного Уряду [486].

Програма діяльності Антикризової коаліції передбачала, що Коаліція

може проводити з Президентом України та Прем'єр-міністром України консультації з будь-яких питань, що становлять державний та суспільний інтерес. Обов'язкові консультації мали проводитись з таких питань:

– з Президентом України – 1) внесення пропозиції щодо кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України; 2) внесення пропозицій щодо кандидатур на посаду Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України; 3) внесення пропозицій щодо кандидатур на посади керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, які за процедурою призначення відносяться до його компетенції;

– з Прем'єр-міністром України – 1) внесення пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України; 2) внесення пропозицій щодо кандидатур на посади керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, керівників державних підприємств, установ, організацій, які призначаються Кабінетом Міністрів України; 3) внесення пропозицій щодо кандидатур на посади голів місцевих державних адміністрацій; 4) внесення пропозицій щодо звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України, керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, керівників державних підприємств, установ, організацій, які призначаються Кабінетом Міністрів України [486].

Визначалось також, що Кабінет Міністрів України надсилає Раді Коаліції для депутатських фракцій – учасників Коаліції проекти порядку денного рішень та супровідних матеріалів до засідання Кабінету Міністрів України не пізніше як за три дні до засідання Кабінету Міністрів України. Прем'єр-міністр України погоджує з Радою Коаліції план законопроектних робіт Уряду та спільно визначає ключові положення законопроектів, що будуть вноситися на розгляд Верховної Ради України. Окрім того, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України мали утримуватись від прийняття урядових рішень, які можуть викликати протиріччя в Коаліції, суперечать програмним засадам діяльності Коаліції. Водночас Кабінет

Міністрів України міг внести на розгляд Ради Коаліції питання щодо звільнення міністра у зв'язку з непрофесійним виконанням ним своїх обов'язків [486].

Коментувати зазначені положення вбачаємо зайвим, адже результати її функціонування є красномовними, – вона зіткнулася з низкою провалів, які сприяли її нестабільності та швидкому розпаду. З-поміж іншого причиною того стало те, що програмні положення коаліції були надто декларативними і не передбачали відповідальності за їх виконання. Це посилює недовіру до її дій з боку громадськості та інших політичних сил [495].

Отже, можемо узагальнити ключовий висновок: розбудова стійких та ефективних механізмів співпраці між парламентом, урядом і президентським інститутом є фундаментальним аспектом у питанні формування належної адміністративної функціональності України. Її здатність до прийняття виважених стратегічних та тактичних суспільно-важливих рішень є прямо залежною від того чи працюють усі керівні структури як єдине ціле. Спільні зусилля цих інститутів мають бути спрямовані на вирішення ключових викликів і завдань, які стоять перед країною на засадах взаєморозуміння та чіткого розподілу компетенцій.

### **3.2. Адміністративно-правовий механізм впровадження мезополітичної адміністративної політики України**

Маємо нагадати, що політико-адміністративна взаємодія за цим напрямом реалізації державних функцій об'єктивується через координаційні процедури. Зауважимо, що виникнення ієрархічної структури керування було зумовлене зростанням складності технологій об'єктів, які контролюються. Це створює великі труднощі для централізованого керування. Тому з'явилася необхідність у розділенні всього процесу прийняття рішень на таку кількість рівнів, щоб розв'язання задачі оптимізації на кожному з них було

нескладним. Складна система складається з різноманітних елементів – керуючих центрів, які виникають у результаті горизонтального та вертикального розподілу функцій. Кожний такий центр характеризується цілеспрямованою поведінкою, наявністю власних ресурсів та інтересів, а також бажанням задовольнити ці інтереси. Відмінності ресурсів, функціонального призначення структурних ланок, ціннісних орієнтацій керуючих центрів зумовлюють відмінності їх цілей та інтересів. Саме тому з виникненням багаторівневих ієрархічних систем управління з’явилася і нова задача узгодження та координації рішень, що приймаються на всіх рівнях керування [133, с. 156].

Власне, функція координації у сфері виконавчої влади прописана у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [274], зокрема такий орган виконує координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади (пункт 9 статті 2); у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади – спрямовує і координує їхню роботу (стаття 21); а також у пункті 1 статті 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [291] зазначено, що «Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади через міністра у порядку, визначеному цим законом та актами Кабінету Міністрів України» [393, с. 86–87].

Загалом міністри представляють основні питання діяльності свого міністерства у Кабінеті Міністрів України. Втім, діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу уряду України, зокрема різноманітні служби, інспекції, агентства тощо, координують міністри зі складу уряду [393, с. 86]. Тобто фактично, виконавчо-політичний сегмент урядової структури виступає як репрезентація всієї системи політико-адміністративної роботи відомчого рівня конкретної спеціалізації, адже фактично є відповідальним за її якість та результативність.

Відповідно, формально і на практиці розробка законодавчих актів і

формування політики в першу чергу належать до компетенції міністерств, тоді як їх виконання здійснюється іншими органами виконавчої влади [291]. Ця практика підтверджується планами пріоритетних дій Уряду на 2021 та 2023 роки, які вказують на те, що ініціаторами проектів політичних та законодавчих актів є лише міністерства, а не інші органи, діяльність яких вони спрямовують. Крім міністерств, підготовка таких проектів доручається також центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовує Кабінет Міністрів України через міністра. Процедури, які діють у таких центральних органах виконавчої влади, передбачають узгодження проектів актів Кабінету Міністрів України з міністром, який спрямовує та координує діяльність підпорядкованого Кабінету Міністрів України центрального органу виконавчої влади [272]. Підготовлені такими органами проекти актів Кабінету Міністрів України подає та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України профільний міністр [272]. У міністерствах формування політики та розробку законодавчих актів координують заступники міністрів, яким підпорядковані департаменти та управління відповідно до розподілу обов'язків. Однак важливо, що Міністерства не мають чітких внутрішніх правил і процедур організації процесів формування політики. Тому практика внутрішньої координації в міністерствах може бути різною. Юридичні служби завжди залучаються, що вимагається затвердженням Кабінетом Міністрів України в 2008 році Загальним положенням про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, яке діє донині. З іншого боку, з фінансово-бюджетними підрозділами рідко консультуються щодо підготовки нових правових чи політичних пропозицій [74].

Отже, внутрішні міністерські правила та положення описують сфери відповідальності кожного управління та департаменту, але досі відсутні письмові процедури, які регулюють процес формування політики в міністерствах [74].

Інше та більш цікаве питання полягає у тому, як налагодити

міжвідомчу взаємодію між урядовими структурами, які відповідають свій сектор врегулювання питань публічного значення, зокрема як забезпечити єдність їхнього бачення державотворчих процесів відповідно до розподілу спеціалізацій?

Зокрема урядом розроблена Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яка затверджена його постановою від 12 червня 2020 року № 471 [270]. Програмою визначено пріоритети Уряду, а також порядок денний діяльності на середньо та довгостроковий період для забезпечення економічного розвитку, та як наслідок, підвищення благополуччя населення [294]. Також прийнятим є План пріоритетних дій Уряду на 2024 рік, який затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 року № 137-р [262]. Примітно, що Програма базується на проблемі, яку потрібно вирішити (наприклад, забезпечити ефективне врядування), а відповідний План, – на конкретних її аспектах (наприклад, удосконалення механізму координації діяльності та взаємодії центральних органів виконавчої влади стосується: а) виконання завдань з підготовки та подальшої участі у переговорному процесі із вступу України до ЄС; б) питань протимінної діяльності в частині гуманітарного розмінування; в) здійснення комплексу заходів з метою подальшого просування Формули миру; г) подальшого визначення видів порушень у сфері захисту критичної інфраструктури та запровадження об'єктивної відповідальності за такі порушення тощо [262]).

Однак, слід наголосити, що Програмою передбачено «удосконалення системи державного управління для ефективного використання ресурсів на утримання органів виконавчої влади: чесні посадовці отримують гарантовані гідні заробітні плати, відкриті конкурси на посади, високий соціальний статус і державне страхування». Задля цього планується: 1) проведення Всеукраїнського перепису населення; 2) удосконалення процесу прийняття урядових рішень для забезпечення ефективного виконання законів та формування державної політики; 3) посилення ролі та спроможності

центральных органів виконавчої влади, які забезпечують якість прийняття урядових рішень; 4) оптимізація організаційної структури та процесу взаємодії центральных органів виконавчої влади та позбавлення їх невластивих функцій 5) спрощення процедури утворення та припинення центральных органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права; б) розроблення та впровадження законодавства про адміністративну процедуру, що відповідає принципам SIGMA/OECD; 7) запровадження деконцентрації центральных органів виконавчої влади у м. Києві; 8) унормування стратегічного і бюджетного планування для збалансованості бюджету та боргової безпеки, що дасть змогу задовольнити потреби та інтереси громадян та бізнесу [270].

Початок виконання цього завдання маємо з 2020 року, за звітний період якого з-поміж іншого планувалось: 1) розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту Закону України «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про Кабінет Міністрів України» (відповідальні – Міністр Кабінету Міністрів України та Секретаріат Кабінету Міністрів України); 2) розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» (відповідальне – Міністерство юстиції України); 3) розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту Закону України «Про публічні консультації» (відповідальне – Міністерство юстиції України); 4) розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень» (відповідальні – Міністр Кабінету Міністрів України та Секретаріат Кабінету Міністрів України); 5) оновлення Регламенту Кабінету Міністрів України відповідно до рекомендацій Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) (відповідальні – Міністр Кабінету Міністрів України та Секретаріат Кабінету Міністрів України); 6) розроблення та подання Кабінетові Міністрів України законопроекту щодо удосконалення

законодавства у сфері статистики з метою адаптації законодавства ЄС (відповідальні – Міністр Кабінету Міністрів України та Державна служба статистики України) [259].

У Звіті про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2020 році зазначається, що Урядом розроблено та подано до Верховної Ради України низку ключових законопроектів. Серед таких, – «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень» (реєстраційний номер 5052), яким передбачено внесення змін до 30 законодавчих актів щодо позбавлення Уряду 54 повноважень та покладення їх на центральні органи виконавчої влади з метою посилення спроможності Кабінету Міністрів України до стратегічного планування та формування державної політики шляхом його розвантаження від розгляду відомчих, операційних та технічних питань [94]. Маємо вказати, що Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України за результатами аналізу законопроекту висловило до нього низку зауважень, зокрема щодо недоцільності передачі окремих повноважень Уряду України центральним органам виконавчої влади, незавершеності механізмів правового регулювання, наявності суперечностей положень законопроекту як між собою, так і з положеннями інших нормативно-правових актів тощо [42].

Також з метою підвищення якості та ефективності урядових рішень, наближення процедури їх підготовки до належних європейських практик та приведення у відповідність з Принципами державного управління, розробленими програмою SIGMA, було оновлено Регламент Кабінету Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 року № 1285). Крім того, з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, в оновленому Регламенті Кабінету Міністрів України передбачено можливість проведення онлайн-засідань Уряду та урядових комітетів, а також забезпечено «безпаперову» підготовку проектів



актів [94].

У 2021 році Уряд продовжив намічений курс та ставив собі такі завдання:

– підвищення якості урядових рішень та визначення механізмів стратегічного планування; зосередження діяльності Уряду на стратегічно важливих питаннях; посилення спроможності міністерств формувати державну політику (планувалось до реалізації шляхом розроблення та подання Секретаріатом Кабінету Міністрів України останньому проекту Закону України «Про внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади»);

– удосконалення процесу підготовки та прийняття урядових рішень з метою підвищення їх якості, ефективності та результативності (Міністр Кабінету Міністрів України та Секретаріат Кабінету Міністрів України мали розробити та подати Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України в частині врегулювання питання порядку підготовки та виконання програмних (стратегічних) документів Уряду);

– формування у міністерствах директоратів за всіма сферами, в яких міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики (міністерства, Міністр Кабінету Міністрів України та Секретаріат мали привести організаційну структуру апарату міністерств у відповідність з вимогами законодавства);

– забезпечення комплексного регулювання суспільних відносин, пов'язаних з розробленням нормативно-правових актів, їх прийняттям, набранням ними чинності, визначенням системи, видів, ієрархії нормативно-правових актів та порядком їх застосування (Міністерство юстиції України мало розробити та подати Кабінетові Міністрів України проект Закону України «Про нормативно-правові акти»);

– приведення законодавства у відповідність із Законами України «Про адміністративну процедуру» (Міністерство юстиції України, міністерства,

інші центральні органи виконавчої влади мали розробити та подати Кабінетові Міністрів України проекту Закону України «Про приведення законів України у відповідність до Закону України «Про адміністративну процедуру»);

– удосконалення Закону України «Про державну статистику» (Міністр Кабінету Міністрів України та Державна служба статистики України мали розробити та подати Кабінетові Міністрів України проекту Закону України «Про офіційну статистику» (нова редакція Закону України «Про державну статистику»);

– наближення процесу формування та реалізації політик до людей; залучення в регіонах фахівців-практиків для оновлення моделей роботи органів влади; стимулювання розвитку регіонів (Міністр Кабінету Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади мали розробити план переміщення центральних органів виконавчої влади в регіони) [260].

Звіту за означений період Урядом не надається, однак більш цікавим є те, що у відповідних планах за 2023 та 2024 рік пункт «4.1.», що був присвячений зазначеним питанням, – відсутній. Однак у сфері ефективного державного управління з'явилися завдання щодо: а) реформування управління державною власністю (наприклад, відновлення роботи меліоративних мереж, що перебувають у державній, комунальній власності або є безхазяйними); б) реформування державного управління (наприклад, створення законодавчого підґрунтя для посилення стратегічних функцій Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо підготовки законопроектів, консолідованих стратегій, програм і планів дій Уряду, юридичної та стратегічної експертизи проектів нормативно-правових актів; удосконалення окремих функцій); в) цифровізації (наприклад, забезпечення автоматизації процесів, пов'язаних з розробленням та виконанням Національної програми інформатизації, що покращить взаємодію між державними органами, забезпечення автоматизації процесів, пов'язаних з розробленням та

виконанням Національної програми інформатизації, що покращить взаємодію між державними органами, експертами та виконавцями проектів інформатизації) [261].

Водночас аналогічний план за 2024 рік передбачає окремий сектор – «Ефективна цифрова держава», що складається зі сфер: 1) державного управління та диджиталізації державних послуг (підвищення якості державного управління, зокрема в частині удосконалення організації та порядку функціонування Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади; покращення механізму спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів, оновлення статусу і повноважень Секретаріату Кабінету Міністрів України як центру Уряду з урахуванням рекомендацій OECD/SIGMA; надання Уряду повноваження визначати інше (крім м. Києва) місцезнаходження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (в тому числі у зв'язку з особливостями воєнного стану та післявоєнного відновлення); створення законодавчого підґрунтя для посилення стратегічних функцій Секретаріату Кабінету Міністрів України, зокрема щодо підготовки законопроектів, консолідованих стратегій, планів і програм дій Уряду, експертизи проектів нормативно-правових актів; позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень та покладення їх на міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та державні органи відповідно до компетенції); 2) антикорупційна політика (наприклад, поширення інформації про стан впровадження антикорупційних заходів; функціонування дієвої системи координації, моніторингу та оцінки ефективності антикорупційної політики); 3) удосконалення управління державною власністю (наприклад, скорочення державної власності в банківському секторі, сприяння розвитку банківського сектору України) [262].

Отже, чітко бачимо, що оптимізація організаційної структури та процесу взаємодії центральних органів виконавчої влади та позбавлення їх невластивих функцій [270] досі триває. Попри те, що події початку 2022 року

змусили Уряд сфокусувати увагу на більш важливих напрямках діяльності, досліджувані питання так чи інакше перебувають під його пильною увагою.

Зокрема наразі актуалізувалось питання визначення завдань, викликів та перспектив розвитку інституту Центру уряду, адже ефективна координація формування та впровадження політики набуває все більшої ваги з огляду на динамічний характер процесу Європейської інтеграції [381]. Цікаво, що його створення орієнтовно планувалось ще у першій половині 2023 року. Основна мета такої модернізації – скорочення бюрократії та часу ухвалення рішень, а також посилення координації. Зокрема Центр уряду має кожному міністерству надавати послуги відділу кадрів, бухгалтерії, підготовки документів, тим самим у міністерствах скоротиться величезна кількість витрат. Як свого часу зазначив Д. Шмигаль, – «Це дуже прагматичне питання. Результати аналізу свідчать, що наразі в кожному міністерстві, в кожному органі виконавчої влади від 40 до 60% витрат йде на обслуговуючі функції. Так чому б не зробити це в єдиному центрі? Цим шляхом йде весь цивілізований світ, компанії об'єднують та цифровізують багато підрозділів в різних країнах: бухгалтерія, кадри, документообіг. Тому якщо якусь допоміжну функцію можна об'єднати і на цьому отримати багаторазову економію бюджету, це потрібно робити» [380].

Додамо, що 24 січня 2024 року відбувся круглий стіл на тему: «Центр уряду: завдання, виклики та перспективи розвитку. Презентація дослідження SIGMA та дискусія про центр уряду в Україні». Метою проведення заходу є всебічна консолідація зацікавлених сторін в процесі обговорення поточного стану функціонування центру уряду в Україні, визначення основних викликів та пошуку шляхів удосконалення моделі центру уряду в Україні із врахуванням поточних та потенційних завдань Європейської інтеграції. На заході державний секретар Кабінету Міністрів України О. Ярема зауважив, що одним з основних функцій Центру уряду можуть стати національне стратегічне планування в частині підготовки, ухвалення і моніторингу програмних і стратегічних документів державного рівня, формування та

реалізація політики в окремих сферах. «Вбачається, що Центр уряду міг би на себе брати цей функціонал, пришвидшити процес проходження і створення нормативно правових актів, а також виконувати експертну функцію в частині системного аналізу політики, щоб було краще її координувати, сприяти формуванню та реалізовувати», – підкреслив посадовець [240].

Згодом після цього заходу відбулось XXXI засідання Координаційної ради з питань реформування державного управління, на якому обговорювались такі майбутні повноваження Центру уряду як: а) програмні (стратегічні) – документи та стратегічні плани потребують особливої уваги з початку їх ініціювання, прийняття, моніторингу виконання та до прийняття рішення про завершення реалізації. Підготовка таких документів має супроводжуватись Секретаріатом Кабінету Міністрів України під час розроблення. Особливо важливі документи розробляються Секретаріатом Кабінету Міністрів України; б) формування та реалізація політики в окремих сферах – передбачає можливість ефективного впливу на прийняття тих чи інших рішень в питаннях формування, реалізації та оцінки ефективності державних політик, зокрема кроссекторального характеру. Сфери політик, зокрема кроссекторальні, які не віднесені до діяльності інших міністерств, віднесені до повноважень Секретаріату Кабінету Міністрів України; в) експертно-аналітична функція – моніторинг стану справ у державі. Системний аналіз політики дозволить повноцінно координувати формування політики та аргументовано сприяти її реалізації; г) нормотворча функція – підготовка актів законодавства. Формування державної політики, зокрема з кроссекторальних питань, передбачає розроблення проектів законів, інших нормативно-правових актів та актів розпорядчого характеру; д) євроінтеграційна функція – виконання вимог розширення та адаптації законодавства до *acquis* ЄС – першочергові виклики для Уряду. У цьому контексті важливим є питання координуючої та моніторингової ролі Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції; е) контроль та моніторинг – контрольні функції повинні перетворитися у

моніторингові та контрольні процедури з метою виявлення на етапі моніторингу проблемних питань та вчасного реагування на них; ж) організаційна функція – зосередження «бюрократичних» потреб органів виконавчої влади в одному місці – бухгалтерія, кадри, ІТ тощо [198].

Важливо зауважити, що за висновками міжнародних експертів Центр уряду вже є функціонуючим. Зокрема стверджується, що: «Основні функції Центру уряду запроваджені та відповідальність за їх реалізацію покладена на відповідні ключові органи. До нормативно-правової бази, яка визначає ці функції, входять Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Бюджетний кодекс, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Регламент Кабінету Міністрів України. Секретаріат Кабінету Міністрів України є головним органом Центру уряду, який виконує кілька основних функцій. Виявлені у 2018 році дублювання інституційних повноважень у сфері моніторингу державної політики та звітування були усунені шляхом внесення змін до Регламенту. Органи Центру уряду узгоджують свої позиції під час підготовки планувальних документів, що стосуються роботи уряду, та політичних пропозицій, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України. Формування політики та розробка законів міністерствами та іншими органами виконавчої влади здійснюються на основі пакета настанов, які періодично готуються та розповсюджуються органами Центру уряду. Розроблені, але ще не ухвалені настанови щодо розробки галузевих стратегій» [74, с. 42, 37].

Цікавим також є те, що у 2019 році Кабінет Міністрів України схвалив рішення про утворення Стратегічного комітету, ключова ідея якого полягала у створенні можливості для реального переходу уряду до формування політик, стратегічного та бюджетного планування за міжнародними стандартами. Ще з початку 2018 року стала явною проблема відсутності каналів обговорення в уряді саме документів політик, а не нормативно-правових актів. Саме тому тоді й почали обговорювати ідею створення спеціального Урядового

комітету, який розглядатиме ключові питання на стику стратегічного, бюджетного планування та формування державних політик. Ключовими і природними завданнями для такого урядового комітету мали б бути: обговорення і погодження на найвищому політичному рівні документів політик (як би ці документи не називались – «політичні пропозиції», «стратегії», «концепції», «концепції політик» тощо); обговорення пріоритетів політики, які мають найвищий, а які – найнижчий пріоритет для уряду; розподіл бюджетних ресурсів – на наступний рік, та на середньострокову перспективу, – відповідно до пріоритетності цих політик [343]. Коментуючи створення комітету, В. Гройсман наголосив: «До складу (комітету) увійдуть всі члени Уряду. Будемо регулярно розглядати всі стратегічні питання розвитку країни» [366].

Зокрема у звіті про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки зазначається: «Він став майданчиком для ґрунтового та предметного обговорення стратегічних пріоритетів та визначення довгострокових цілей діяльності Кабінету Міністрів України, а також урегулювання політичних розбіжностей у позиціях органів виконавчої влади. Такий формат взаємодії дозволяє членам Кабінету Міністрів зосередитися на стратегічно значущих питаннях, вирішення яких потребує координації державної політики у різних галузях на найвищому рівні» [306, с. 30]. Однак за матеріалами Звіту результатів роботи групи експертів РІР «Реформа публічної адміністрації», сформованого на основі аналізу виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016– 2020 роки та відповідного Плану заходів, станом на січень 2019 вбачалась недостатність заходів, як і недостатність виконання запланованих для удосконалення загальної якості формування державної політики та підготовки відповідних нормативно-правових актів [93]. Проте, наразі немає чіткої інформації про активну роботу цього комітету або його вплив на ухвалення стратегічних рішень уряду. Є лиш інформація про те, що Стратегічний комітет Уряду схвалив політичну ініціативу Міністерства

освіти і науки України щодо професійної освіти 25 березня 2019 року. Уточнимо, що політична ініціатива передбачала реформування системи професійної (професійно-технічної) освіти, зокрема зміну механізмів її фінансування (поступний перехід до фінансування закладів професійно-технічної освіти, які розташовані на території міст обласного значення, з обласних бюджетів) [342].

До того ж, постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу» від 5 жовтня 2020 року № 921 за чинної редакції не передбачає такого загалом. У попередньому акті аналогічного поля регулювання йшла мова про те, що склад означеного комітету представлявся такими членами як: Прем'єр-міністр України (голова Стратегічного комітету), Перший віцепрем'єр-міністр України – Міністр економічного розвитку і торгівлі (перший заступник голови Стратегічного комітету), Міністр Кабінету Міністрів (заступник голови Стратегічного комітету), Міністр фінансів (заступник голови Стратегічного комітету), Віцепрем'єр-міністр України (Кириленко В.А.), Віцепрем'єр-міністр України (Кістіон В.Є.), Віцепрем'єр-міністр України (Розенко П.В.), Віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Міністр розвитку громад та територій, Міністр внутрішніх справ, Міністр освіти і науки, Міністр молоді та спорту, Міністр закордонних справ, Перший заступник Міністра аграрної політики та продовольства, Перший заступник Міністра охорони здоров'я, Міністр енергетики та вугільної промисловості, Міністр культури, Міністр інфраструктури, Міністр оборони, Міністр соціальної політики, Міністр екології та природних ресурсів, Міністр інформаційної політики, Міністр у справах ветеранів, Міністр з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністр юстиції [290].

Висуваємо припущення, що спроба пілотувати досліджувану ідею стала безуспішною.

Отже, можемо узагальнити, що процес взаємодії центральних органів



виконавчої влади все ще перебуває на стадії формування свого ефективного механізму, адже зводу правил її належного здійснення наразі не сформовано, а інституційно-координаційна складова набуває своєї завершеності лише частково.

Зазначимо, що як правило така взаємодія виникає за двох підстав: 1) у випадку необхідності реалізації спільних заходів, які здебільшого визначаються урядом; 2) за власною ініціативою, коли виникає потреба у взаємодії для вирішення нових або несподіваних викликів, які не можна ефективно вирішити в межах компетенції одного відомства. Зокрема більшість з таких питань об'єктивується через видання спільних наказів або формування спільних консультативно-дорадчих органів, міжвідомчих груп, рад чи комісій. Яскравим прикладом такої є Координаційна рада з питань реформування державного управління про яку згадувалось попередньо. Це керівний та координаційний орган політичного рівня, до складу якого входять всі заінтересовані сторони (включно з недержавними суб'єктами) [74, с. 11]. Тобто формально механізми взаємодії сформовані, а деякі з них навіть є практично дієвими. Йдеться, наприклад, про 1) єдину державну систему цивільного захисту; 2) єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; 3) державну систему фізичного захисту (функціонує відповідно до Закону України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» [269]); 4) національну систему кібербезпеки [345]; 5) національну систему захисту критичної інфраструктури; 6) національну систему стійкості; 7) сили безпеки та оборони тощо. У цьому випадку є пряма вказівка на необхідність розроблення порядків вчинення спільних дій уповноважених суб'єктів. Доречно також вказати, що акцент суб'єктів нормотворення зосереджених на їх електронній інформаційній взаємодії, яка передбачає автоматизований обмін інформацією для здійснення ними повноважень, визначених законодавством.

Однак, брак координації все ж таки є очевидним. І провідним при цьому виступає аспект того, що головний акцент уряду поставлено на подолання сучасної дисфункції якості планування державних політик (зокрема у спосіб реального переходу уряду до формування політик, який має бути забезпеченим інституційним підґрунтям у вияві функціональності спеціального комітету уряду або формування на базі секретаріату Кабінету Міністрів України «Центру уряду», а також оптимізації повноважень Секретаріату Кабінету Міністрів України та перегляду засад діяльності міністерств і центральних органів виконавчої влади), без акцентуації на її реалізаційній складовій. Звісно, нехтувати процедурами удосконалення інституту державної служби не слід, однак фокус уваги помітно зміщений і не в бік налагодження політико-адміністративної роботи уряду. Розробка ідеальних політик не забезпечує їхню ефективну реалізацію, а тому має бути дієвий контроль за впровадженням політичних рішень.

Отже, перше і найголовніше завдання, яке стоїть перед урядом в контексті вирішення питання сучасної дисфункції якості планування та реалізації державних політик постає у вияві необхідності інституційних оптимізацій, які мають сприяти забезпеченню ефективної взаємодії між усіма рівнями виконавчої влади, налагодженню процедурного аспекту реалізації суб'єктами владних повноважень своїх повноважень, що має здійснюватись на основі встановлених нормативів єдиним центром прийняття рішень. Одним із ключових кроків у цьому напрямі може бути розробка та впровадження стандартів міжвідомчої взаємодії, що охоплюватимуть як горизонтальні (між різними міністерствами), так і вертикальні (між центральними та місцевими органами влади) зв'язки.

Окрім того, маємо констатувати наявність кореляційного взаємозв'язку між адміністративно-правовими механізмами впровадження макрополітичної та мезополітичної адміністративної політики України як таких, що доповнюють функціональність одне одного, адже без одночасного запровадження необхідних технічних, процедурних та інших умов для

розробки та прийняття ефективних політичних рішень на загальнодержавному рівні повноцінний перехід уряду на якісні процедури планування та реалізації державних політик фактично унеможливлений.

### **3.3. Адміністративно-правовий механізм впровадження мікрополітичної адміністративної політики України**

Відразу зауважимо, що мікрополітична адміністративна політика України має специфіку концептуального змісту, відмінну від макрополітичної та мезополітичної адміністративної політики України. Це зумовлено, першочергово, її орієнтаційними характеристиками та особливим статусом об'єктів, на яких має поширюватись її вплив.

Нагадаємо, що місцеве самоврядування зазвичай визначається як найнижчий рівень державного управління в межах певної держави. В унітарних державах місцеве самоврядування здебільшого функціонує на другому чи третьому рівнях влади, тоді як у федеративних – на третьому, а часом і четвертому рівнях урядування. Метою місцевого самоврядування є залучення громади до процесів реалізації політики. Таким чином, місцеве самоврядування є найближчим до громадян рівнем влади, що перебуває в цьому сенсі в набагато кращому становищі, ніж центральний уряд, адже розв'язує питання, які вимагають місцевих знань і регулювання на основі місцевих потреб та пріоритетів [390].

Попередньо нами з'ясовано, що з одного боку, місцеве самоврядування функціонує як цілісна система прийняття та реалізації важливих рішень, що може не мати чіткого розподілу політико-адміністративних функцій. З іншого боку, воно об'єктивує самостійні відособлені процеси прийняття політичних рішень, які надалі впроваджуються шляхом здійснення виконавчо-політичної та безпосередньо адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів.

Тут доречно уточнити, що наразі у загальному вигляді найважливішими питаннями, віднесеними до відання місцевого самоврядування є: 1) що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; 2) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; 3) затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; 4) встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; 5) забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; 6) утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; 7) вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [139].

Що ж стосується безпосередньої роботи відповідних рад, то вона проводиться сесійно [99, с. 183–184], де вирішуються, наприклад, такі питання як: 1) затвердження регламенту ради та роботи постійних та інших комісій, комітетів ради; 2) утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону; 3) затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання з урахуванням вимог статті 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; 4) заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради; 5) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; 6) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; 7) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць,

цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; 8) розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; 9) встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; 10) прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень; 11) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; 12) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); 13) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; 14) прийняття рішень щодо здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель; 15) затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України; 16) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для управління відходами, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію; 17) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами; 18) затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; 19) затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; 20) затвердження місцевих планів управління відходами. Причому виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом) вирішуються такі питання: а) визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах;

б) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста [277].

З означеного маємо, що представницький орган місцевого самоврядування концентрує в своїх межах вирішення питань організаційного та розпорядчого характеру, забезпечує легітимність окремих рішень його виконавчих органів та загалом відповідає за визначення та контроль реалізації стратегічних напрямків розвитку територіальної громади.

Своєю чергою, самоврядні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зведені до: 1) підготовки програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; 2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; 3) забезпечення популяризації та ефективного використання територій та об'єктів для потреб кінематографії, розроблення місцевих програм фінансової підтримки кінематографії та місцевих програм використання потенціалу місцевої сервісної індустрії в галузі кінематографії, проведення заходів кінокомісій, спрямованих на просування (промоцію) відповідних територій та об'єктів, забезпечення співпраці з кінокомісіями інших територіальних громад; 4) звернення до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії, Ради з державної підтримки кінематографії щодо одержання державних субсидій для проведення заходів кінокомісій, спрямованих на популяризацію України та її регіонів як привабливих локацій для створення кінематографічної продукції та аудіовізуальних творів, а також для проведення заходів кінокомісій, спрямованих на просування (промоцію) національних фільмів у населених пунктах територіальної громади, які не мають діючих кінотеатрів; 5) узгодження із суб'єктами кінематографії питань щодо проведення зйомок на території відповідної територіальної громади за

поданням кінокомісій; б) забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;

7) розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;

8) попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

9) подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;

10) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;

11) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

12) утворення цільових фондів соціальної допомоги особам з інвалідністю, визначення порядку і умов витрачання коштів цих фондів [277].

Таким чином, бачимо, що саме виконавчі органи місцевого самоврядування фактично розробляють та реалізують місцеву політику, однак за попереднім погодженням його представницького органу. Вони наділені можливістю самостійного розпорядження сферами їхнього відання, проте обмежені площиною підзвітності та підконтрольності

представницькому органу загалом.

Слід уточнити, що у цьому контексті йдеться про постійні комісії ради, які згідно з чинним законодавством є органами ради для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та виконавчого комітету [277]. Як приклад, Львівська міська рада визначила, що функціональна спрямованість кожної постійної комісії визначається згідно з її назвою. У разі, якщо питання належить до компетенції Ради, але не включено до переліку повноважень жодної із постійних комісій, таке питання вноситься автором документа на розгляд постійної комісії функціональна спрямованість якої найбільш повно відповідає питанню. У разі виникнення сумнівів чи суперечностей щодо належності питання до компетенції тієї чи іншої постійної комісії таке питання вноситься автором документа на розгляд кожної з цих постійних комісій. Важливо, що рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Й загалом у межах власної функціональної спрямованості постійна комісія має право:

- 1) вносити пропозиції до питань, що розглядає міська рада;
- 2) готувати за дорученням Ради, Львівського міського голови, секретаря ради або з власної ініціативи пропозиції з питань, пов'язаних з діяльністю постійних комісій;
- 3) виносити на пленарні засідання Ради проекти ухвал з власної ініціативи, ініціювати розгляд питань на засіданні виконавчого комітету Ради;
- 4) виступати на пленарних засіданнях ради з доповідями і співдоповідями;
- 5) розглядати кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження Радою, готувати висновки з цих питань;
- 6) вивчати діяльність підзвітних і підконтрольних Раді та виконавчому комітету Ради органів, а також з питань, віднесених до відання Ради, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб. За результатами перевірки постійні комісії подають висновки на розгляд керівників цих підприємств, установ та



організацій, а у разі необхідності – на розгляд Ради або виконавчого комітету Ради; 7) отримувати від органів державної виконавчої влади, виконавчих органів Львівської міської ради, підприємств, установ і організацій, які розташовані на території Львівської міської територіальної громади, у встановленому порядку інформацію, документи і матеріали з питань, що належать до їх відання; 8) розглядати та здійснювати підготовку проектів програм розвитку з питань, які належать до компетенції Ради, контролювати реалізацію цих програм; 9) розглядати адресовані їм звернення громадян; 10) утворювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених та експертів для вивчення питань і розробки проектів рішень Ради та її виконавчих органів; 11) надавати автору ухвали висновки або рекомендації щодо змісту проекту, за наявності підстав надавати рекомендації щодо підготовки проекту ухвали про відмову у наданні адміністративної послуги [264].

Отже, можемо узагальнити, що специфіка політико-адміністративної роботи органів місцевого самоврядування визначається їхньою соціальною природою, ступенем самостійності, наявністю власної системи владних суб'єктів та спроможністю в ухваленні нормативно-правових актів на місцевому рівні [109, с. 192]. Причому досить важко визначитись з тим чи потрібно окремо виокремлювати мікрополітичну адміністративну політику, адже в місцевому самоврядуванні маємо складну інтеграцію політичних та адміністративних функцій, які дещо видозмінені в порівнянні з класичним підходом, оскільки здебільшого представницький орган приймає рішення щодо ключових аспектів громадського життя, затверджуючи попередньо розроблені плани, програми, стратегії тощо. Важливим у зазначеному є те, що депутатський корпус у вияві діяльності його комісій (або індивідуалізованого депутата) тісно співпрацює з виконавчим апаратом, і без схвалення (з попередньою активною участю) якого унеможливленим є розгляд цього питання на сесії ради. Відповідно, організаційно-самоврядні відносини за своєю специфікою репрезентують взаємодію органів ради під

час реалізації виконавчо-політичної діяльності з виконавчим апаратом ради, який об'єктивує виконавчу адміністративну діяльність.

На нашу думку, мікрополітична адміністративна політика достатньо функціональна навіть попри відсутність її виокремлення як самостійного правового явища. Однак, вона також не позбавлена практико-реалізаційних проблем, адже наявна сьогодні система місцевого самоврядування у повному обсязі не задовольняє потреб суспільства, органи місцевого самоврядування у багатьох випадках не забезпечують створення та підтримку сприятливого життєвого середовища для всебічного розвитку людини та її самореалізації, захисту прав, надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Зокрема не лише не встановлена повноцінна та ефективна система місцевого самоврядування, яка б була відокремлена від системи державної влади (організаційно, функціонально та матеріально-фінансово), але й чітко не визначена концептуальна її основа, конституційна модель організації муніципальної влади, оскільки чинна модель системно-структурної організації місцевого самоврядування була запроваджена як перехідна, що вже вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не лише розвитку інституту місцевого самоврядування, а й територіального розвитку країни загалом [403, с. 83].

Уточнимо, що концепція місцевого розвитку в Україні наразі представлена як форма регіонального забезпечення державою сталого соціально-економічного розквіту всіх адміністративно-територіальних одиниць країни й окремої місцевості шляхом посилення ролі самоврядної організації розв'язання питань місцевого значення. Ми не зовсім поділяємо таку позицію законодавця, адже локалізація розвитку має бути першочергово ініційована «знизу догори». Тобто пріоритет повинні мати місцеві програми розвитку територій (місцевості, регіону), а не розроблятися на основі загальнодержавної стратегії розвитку, яка є уніфікованим збірником найрозповсюдженіших проблемних питань, що потребують розв'язання. За

таких умов, на наш погляд, є дещо обмеженою спроможність громадян спільно з владою планувати територіальний розвиток [210, с. 349].

Власне нам імпонує думка щодо необхідності змін політико-управлінської моделі, передусім в аспекті удосконалення інституціональної структури муніципальної політики. Це потребує конкретизації повноважень та відповідальності за муніципальну політику усередині виконавчої влади. Уряд несе відповідальність за виконання повноважень всередині виконавчої влади, в тому числі в частині розроблення та впровадження муніципальної політики. Уряд, як політичний орган, має формалізувати свої основні завдання, повноваження та способи організації їх виконання; чітко визначити повноваження та перелік питань муніципальної політики та відносини в частині їх вирішення з іншими органами влади, передусім із Президентом України та Верховною Радою України; закріпити за іншими центральними органами виконавчої влади право делегувати іншим суб'єктам, зокрема асоціаціям органів місцевого самоврядування, частину своїх повноважень із питань здійснення муніципальної політики [201, с. 63].

За нашим переконанням це мало б бути так: кожна адміністративно-територіальна одиниця (в особі представницьких органів влади) повинна розробити власні стратегічні плани розвитку, які після публічного обговорення з громадою затверджуються та мають направлятися до уповноважених суб'єктів виконавчої влади (профільного міністерства) задля опрацювання передбачених у цьому документі складових. Після чого цей суб'єкт уніфікує всі отримані данні в один державно-стратегічний документ місцевого розвитку з детальним визначенням плану дій з реалізації усіх локальних стратегій. Однак до цього процесу теж необхідно підходити виважено й комплексно, адже точкові реформаційні зміни не призводять до помітних зрушень, тому необхідним є кардинальна перебудова стратегічного планування місцевого розвитку з розумінням того, що його ефективність прямо залежить від поєднання трьох складових: повної автономії статусу службовців місцевого самоврядування; формування нового відповідального

корпусу публічного управління адміністративно-територіальної одиниці (оновлення кадрової політики); створення нормативного підґрунтя, розроблення механізмів і надання можливості (інструментальне забезпечення) кожному представнику адміністративно-територіальної одиниці бути суб'єктом забезпечення місцевого розвитку [210, с. 359].

Відповідно, не викликає подиву той факт, що світова спільнота досі занепокоєна тим, що влада та громади в Україні не мають достатньо можливостей для спільного планування, узгодження бюджету й реалізації місцевих стратегій розвитку. Такі обмежені можливості створюють ситуацію, за якої місцевим пріоритетам розвитку надається недостатньо уваги й ресурсів; рівень бідності залишається високим, умови життя місцевого населення погіршуються, а негативні соціальні тенденції часто залишаються поза увагою [210]. Отже, місцеве самоврядування повинно бути: 1) достатньо фінансово забезпеченим, що передбачає пропорційне співвідношення його бюджетної автономії з видатками на нього з державного бюджету; 2) правозахищеним, тобто мати законодавчі підстави для можливості бути позивачем у суді під час порушення його автономії (посягання на неї) з боку інших суб'єктів влади чи окремих громадян (їх груп); 3) децентралізованим, тобто зосереджувати у своїх межах максимально широке коло сфери відання задля максимального спрощення громадянам доступу до його діяльності [210, с. 352].

Таким чином, мікрополітична адміністративна політика України має зосереджуватись не лише на якості взаємодії політико-адміністративних суб'єктів локального рівня між собою, а й з означеними представниками вищого рівня зокрема як щодо місцевого розвитку, так і регіонального та національного рівнів.

Варто також наголосити на ще одному важливому питанні, а саме діяльності військових адміністрацій, які нині відіграють ключову роль у забезпеченні безпеки та організації підготовки до оборони країни місцевого рівня.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» встановлено, що: «Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом» [282]. Наприклад, у Запорізькій області утворено: Великобілозерську сільську військову адміністрацію Василівського району Запорізької області; Веселівську селищну військову адміністрацію Мелітопольського району Запорізької області; Гуляйпільську міську військову адміністрацію Пологівського району Запорізької області; Костянтинівську сільську військову адміністрацію Мелітопольського району Запорізької області; Малинівську сільську військову адміністрацію Пологівського району Запорізької області; Мирненську селищну військову адміністрацію Мелітопольського району Запорізької області; Новоуспенівську сільську військову адміністрацію Мелітопольського району Запорізької області; Олександрівську сільську військову адміністрацію Мелітопольського району Запорізької області; Федорівську сільську військову адміністрацію Пологівського району Запорізької області; Якимівську селищну військову адміністрацію Мелітопольського району Запорізької області [289]. Окрім Запорізької області такі адміністрації утворено у Херсонській, Харківській, Сумській, Луганській, Хмельницькій, Донецькій, Чернігівській, Миколаївській, Рівненській областях.

Необхідність здійснення таких дій безпосередньо зумовлена виконанням положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Його нормами встановлено, що на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури,

охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Причому уточнюється, що військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом Збройних Сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію). Перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, затверджуються Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України [282].

Уточнимо, що обов'язки щодо спрямування, координації та контролю за діяльністю військових адміністрацій розподілено між Генеральним штабом Збройних Сил України та Кабінетом Міністрів України у межах їхніх повноважень [282]. А сам факт створення військових адміністрацій означає «не здійснення повноважень обласних/районних рад» [249]. Щоправда, «не здійснення» не означає припинення. Доцільніше було б назвати це тимчасовою зупинкою, адже здійснення повноваження перейшло до відповідних районних та обласних військових адміністрацій. У пункті 3 частини 1 статті 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті,

районної, обласної ради достроково припиняються з підстав, передбачених законами України законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану» [96, с. 66; 277].

Зокрема дискусія навколо правового статусу районних та обласних рад виникла практично в перший день війни. Починаючи з 24 лютого, в Україні хотіли припинити повноваження більшості районних та обласних рад попри те, що чинна на той момент редакція закону «Про правовий режим воєнного стану», здавалося б, не допускала подвійних тлумачень. Однак деякі органи державної влади почали застосовувати пункт 2-1 статті 28 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» до сучасної ситуації. У ньому йдеться про припинення повноважень обласних, районних рад та рад інших рівнів виключно у Донецькій та Луганській областях у зв'язку з утворенням в них військових адміністрацій внаслідок агресії росії у 2014 році [302].

Зокрема були такі, що безапеляційно вирішили, що в їхній компетенції з'явилися повноваження, необхідність і можливість припинити повноваження обласних чи районних рад, а також навіть їхніх виконавчих апаратів, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють в цих органах [302]. Прикладом ймовірного перевищення посадових обов'язків може слугувати розпорядження начальника Червоноградської районної військової адміністрації від 24 лютого 2022 року №1 «Про припинення повноважень Червоноградської районної ради Львівської області» [284], що ставить під загрозу демократичний устрій, реформу децентралізації, функціонування органів місцевого самоврядування та може призвести до узурпації влади та фактичної ліквідації самоврядування у громадах. Лише 27 червня 2022 року з'явилося нове розпорядження, у якому йдеться: «Визнати таким, що втратило чинність, розпорядження начальника Червоноградської районної військової адміністрації Львівської області від 24 лютого 2022 року № 1 «Про припинення повноважень Червоноградської районної ради Львівської області». Це стало можливим через розголос з боку депутатів районної ради. Щодо визнання рішення

незаконним чи притягнення до відповідальності начальника Червоноградської військової районної адміністрації А. Дяченко інформація відсутня [96, с. 66].

Абсурдність таких дій та рішень військових адміністрацій не лише можна спростувати тлумаченням пункту 2-1 статті 28 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», але й доводиться тим, що в інших областях районні та обласні ради продовжують здійснювати свої повноваження в умовах воєнного стану, зокрема проводять сесії та пленарні засідання, також працюють й постійні депутатські комісії та робочі групи [302]. Це підтверджують матеріали сесій, які є у відкритому доступі на сайті обласних та інших місцевих рад [96, с. 66].

Окремо зазначимо, що окрім військових адміністрацій чинне українське законодавство передбачає можливість утворення військово-цивільних адміністрацій. Так Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» встановлено, що військово-цивільні адміністрації утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування [248].

Знову ж таки, щодо положень означеного закону виникли дискусії. Зокрема припинення повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, їх апаратів, всіх без винятку посадових осіб місцевого самоврядування, які в цих органах працюють, всього депутатського корпусу місцевих рад призводить до позбавлення територіальних громад права на місцеве самоврядування, що видається неприпустимим з точки зору конституційних приписів та вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, дотримання яких є одним із ключових міжнародних зобов'язань України. Окрім того, безумовне



звільнення всіх працівників виконавчих органів і апаратів ради можна цілком обґрунтовано вважати безпідставним порушенням їх трудових прав [239].

Тому у 2017 році, до Верховної Ради України був поданий законопроект № 7090 «Про військово-цивільне адміністрування», в якому давалось визначення, що військово-цивільне адміністрування включає комплекс тимчасових вимушених заходів з елементами державного управління і полягає у здійсненні районною, обласною державною адміністрацією та військово-цивільним адміністратором населеного пункту (пунктів) повноважень у сферах забезпечення правопорядку, безпеки та життєдіяльності населення та/або повноважень відповідної районної, обласної ради та відповідних сільської, селищної, міської ради та сільського, селищного, міського голови, а також в особливостях здійснення місцевого самоврядування на відповідній території [296].

Зокрема законопроектом передбачалось, що у разі запровадження військово-цивільного адміністрування на території району, області виключно для здійснення повноважень у сферах забезпечення правопорядку, безпеки та життєдіяльності населення, відповідна районна, обласна рада, її виконавчий апарат, посадові особи місцевого самоврядування, депутати ради продовжують здійснювати свої повноваження у обсязі, передбаченому Конституцією і законами України [296]. Однак цей законопроект був відкликаний [516, с. 65].

Можемо узагальнити, що як військові адміністрації, так і військово-цивільні адміністрації мають забезпечити баланс безпекового та оборонного управління на певній адміністративно-територіальній одиниці, однак є одна вагома різниця між ними – військові адміністрації мають на меті забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на відповідній території України, тоді як військово-цивільні адміністрації керуються мають

на меті виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі проведення антитерористичної операції. Однак, у день набрання чинності актом Президента України про утворення районних, обласних військових адміністрацій, військових адміністрацій населених пунктів на території України, де функціонували військово-цивільні адміністрації, припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій населених пунктів. У цілому, військові адміністрації населених пунктів здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування [386].

Отже, в ситуаціях воєнного або надзвичайного стану утворюються тимчасові суб'єкти політико-адміністративного управління, основна специфіка діяльності яких полягає у заміщенні основних повноважень органів влади на місцях з метою забезпечення ефективного управління цивільною та військовою сферами [516, с. 66]. Існування означених інститутів, з одного боку, є вимогою необхідності забезпечення захисту національних інтересів України, однак з іншого – централізований характер їхньої діяльності має ряд негативних наслідків для розвитку політико-адміністративного діалогу локального рівня управління із центральним та загальнонаціональним.

Власне однією з найбільших проблем у відносинах між центральною та місцевою владою є дублювання повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування і нечіткість норм чинного законодавства. Зі свого боку експерт із питань територіальної організації влади Ю. Ганущак вважає, що військові адміністрації в населених пунктах не можуть існувати паралельно з місцевим самоврядуванням. На його думку, питання існування військових адміністрацій населених пунктів не стояло б загалом, якби вчасно було ухвалено законопроект №4298 (про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні), яким би впроваджувався новий функціонал місцевих державних

адміністрацій. І особливістю застосування повноважень місцевих державних адміністрацій в зонах бойових дій чи на деокупованих територіях мали б стати жорсткіші інструменти контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування [88].

Відповідно, пошук балансу між необхідністю централізованого управління в кризових ситуаціях і збереженням автономії та демократичних процесів на місцевому рівні є складним та надзвичайно актуальним завданням. На нашу думку, його вирішення має бути прерогативою глави держави як об'єктивізації вищої ланки військового управління, який спроможний забезпечити необхідну гнучкість для реагування на військові загрози, з одночасним збереженням рівня місцевої автономії.

Однак експерти обґрунтовують також необхідність: 1) урегулювати питання військових адміністрацій, максимально узгодити їх існування з місцевим самоврядуванням і чітко розділити повноваження центральної та місцевої влади. В цьому разі необхідні не лише законодавчі зміни щодо статусу військових адміністрацій, а й збереження ключових здобутків децентралізації після завершення воєнного стану та війни; 2) визначити межі впливу президента на голів військових адміністрацій й установити чіткі критерії для призначення голів військових адміністрацій. Особливо це стосується голів військових адміністрацій в населених пунктах, де є спроможні органи місцевого самоврядування. Також необхідно створити запобіжники, що унеможливлять позбавлення повноважень обраних міських голів; 3) законодавчого врегулювання та чіткого розділення повноважень між мером та Київською міською військовою адміністрацією [88].

У контексті досліджуваних нами питань актуальним вбачається створення спеціалізованих кризових рад, основне призначення яких полягатиме у здійсненні координаційних дій та прийнятті стратегічних рішень в умовах введення режиму воєнного стану.

### Висновки до Розділу 3

1. Виявлено, що за механізного підходу категорія «впровадження адміністративної політики України» є комплексним правовим явищем. Йдеться про те, що усі складові відповідного механізму не тільки мають бути взаємопов'язані між собою, а й процедурно врегульовані в контексті розподілу обов'язків суб'єктів забезпечення її функціональності.

2. Визначено, що механізм впровадження адміністративної політики України як первинний щодо аналізу відповідних адміністративно-правових механізмів та похідний від правового механізму, об'єктивує процеси та процедури, встановлені для забезпечення функціонування та розвитку належної політико-адміністративної взаємодії суб'єктів розробки проектів важливих політичних рішень сфери державотворення, їхнього прийняття, координації виконання встановлених завдань, розробки плану безпосереднього втілення в правореалізацію відповідних заходів та їх виконання, а також контролю ефективності реалізованих адміністративних дій. Уточнено, що цей механізм базується на принципах та інструментах, що враховують специфіку організаційного дискурсу публічно-правового середовища та роль громадськості у регулюванні суспільних відносин. Такий підхід дозволяє здійснювати ефективну співпрацю та координацію між адміністративними органами та політичними структурами, громадськістю та самоорганізаційним сектором забезпечуючи виконання стратегічних завдань та вирішення актуальних проблем відповідно до встановлених пріоритетів розвитку.

3. З'ясовано, що механізм впровадження адміністративної політики України можна розглядати з позиції управлінського дискурсу, який передбачає чітку адміністративно-правову прив'язку до відповідної галузі наукових знань, а також те, що: 1) правові норми формують основу його функціональності; 2) інструментальний підхід до розкриття його складових елементів має бути доповнений системним та діяльнісним. Однак

уточнюється, що цей механізм також може поглинати своїм змістом сукупність інших механізмів, які в єдності забезпечують його функціональність. Це є прийнятним твердженням з огляду на те, що майже традиційною є позиція вчених щодо наявності певної кількості різновидів правових механізмів, створених з однією метою, однак з різним функціоналом цільових характеристик.

4. Доведено, що механізм впровадження адміністративної політики України характеризується нормативним та організаційним дискурсом, які поглинають своїм змістом принципи, процедури та інструменти, необхідні для формування політик ефективного державотворення та публічного адміністрування основних сфер життєдіяльності держави і соціуму. Саме організаційний дискурс забезпечує взаємодію адміністративних органів, політичних структур та суб'єктів, громадськості та самоорганізаційного сектору з метою забезпечення співпраці, координації, контролю та виконання стратегічних завдань, відповідно до встановлених пріоритетів розвитку. Тому узагальнено, що в цьому контексті різноманітні адміністративно-правові механізми мають забезпечувати системний підхід до вирішення завдань адміністративної політики України, репрезентуючи: забезпечення нормативних, технічних, процедурних та інших умов для розробки та прийняття ефективних політичних рішень; організацію виконання таких рішень, контроль за їхнім здійсненням, оцінку результатів і коригування стратегій на основі отриманих даних. Акцентується, що бачення сутності адміністративно-правових механізмів може бути дискусійним, адже вчені мають відмінні точки зору щодо їхніх функцій.

5. Визначено, що для впровадження адміністративної політики в Україні першочергово необхідно забезпечити належне нормативно-правове поле, тобто розробити систему нормативно-правових актів вищого ієрархічного рівня, які гарантуватимуть незмінність політичного курсу держави від чинників «окремої волі керівної еліти», а також визначать ключові та базові характеристики комунікаційної, координаційної та

коопераційної взаємодії між всіма відповідальними суб'єктами демократичного державотворення. Виявлено, що окремі фрагментарні рішення щодо вказаного вже мають вияв у межах нормативної доктрини, однак вони відзначаються відсутністю системності та комплексності. Тому здійснено спробу визначити сутність адміністративно-правових механізмів впровадження макрополітичної, мезополітичної та мікрополітичної адміністративної політики України з позиції їх основного призначення, – подолання дисфункціональних характеристик здійснення політико-адміністративної роботи органів влади.

6. Уточнюється, що в контексті адміністративно-правового механізму впровадження макрополітичної адміністративної політики України має йти про визначення ключових правових, організаційних та інституційних аспектів, які забезпечують можливість функціонування ефективних процедур впровадження діалогового формату взаємодії суб'єктів національної системи державотворення. В аспекті зазначеного стверджується, що:

– політичний процес за своєю суттю є комунікативним, а тому природно має структурувати всі компоненти діяльності політичних суб'єктів, забезпечуючи взаємозв'язок її результатів з механізмами публічного адміністрування. Означений процес має прояв у спосіб організаційно-правового упорядкування політико-адміністративних відносин, відповідальність за здійснення якого сьогодні є питанням підвищеної актуальності, адже:

по-перше, майже кожний програмно-стратегічний акт розвитку окремих сфер державотворення має вказівку на необхідність формування в Україні системи узгоджених взаємозв'язків між органами влади (як правило і з громадянським суспільством також), визначення механізму координації такої діяльності (наприклад, Концепція забезпечення національної системи стійкості, затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021, Стратегія інформаційної безпеки, затверджена Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021 та багато інших);

по-друге, відсутнім є унормований порядок легітимного джерела визначення державної політики (за фактичних умов стратегічне управління державою немає достатньої самостійної основи та залежить від поточної політичної ситуації і пріоритетів, встановлених главою держави, в наслідок чого маємо зниження передбачуваності та стабільності державної політики);

по-третє, практично не забезпеченою є процедура здійснення комунікаційної взаємодії між урядом і парламентом (слабкість інституту парламентського контролю дозволяє представникам уряду діяти з мінімальною підзвітністю, що підриває основи демократичного управління);

– основним інструментом щодо налагодження механізму здійснення парламентсько-урядової співпраці є формування парламентсько-урядових коаліцій. З моменту проголошення незалежності України було декілька спроб сформувати ефективний парламентсько-урядовий союз, однак жоден з таких не мав перспектив для забезпечення якісного виконання покладених на них повноважень та обов'язків. Роль президентського інституту в межах таких відносин може бути як номінальною, так і визначною. Йдеться про можливість останнього забезпечити міжінституціональну комунікацію, об'єднавши парламент та уряд навколо спільної мети;

– наразі немає єдиного бачення того, як має бути забезпеченим ефективний політико-адміністративний функціонал «владного трикутника» (парламент, уряд, інститут президента) в Україні, адже досі відсутнє чітке розуміння меж публічних повноважень керівництва країни через що стан перманентної трансформації України триває понад тридцять років та є свідченням необхідності перегляду інституційної й законодавчої бази в контексті розробки сталих процедур та механізмів налагодження взаєморозуміння щодо спільних цілей для забезпечення ефективного функціонування держави між ними з однієї сторони, а також між ними та інститутами самоорганізації населення – з іншої;

– актуальним слід вбачати забезпечення функціонування координаційних відділів на рівні уряду й парламенту, які відповідатимуть за

наладження комунікативної взаємодії між парламентом, урядом і президентським інститутом задля формування взаєморозуміння щодо спільних цілей. Зрозуміло, що вибір певної моделі комунікації залежить від значної кількості факторів, однак саме діалоговий тип наразі є найбільш релевантним і важливим в контексті зазначеного;

– діалоговий формат взаємодії суб'єктів національної системи державотворення характеризується як: 1) антипод авторитарній системі врегулювання питань публічного значення (принципу «влада-підкорення», що особливо важливо в контексті місцевого розвитку, який має задавати вектори розвитку загальнонаціональному та регіональному, а не навпаки); 2) інструмент встановлення постійних взаємозв'язків між вищою, центральною та місцевою владою, що передбачає їхню автономію як сторони сформованих відносин, де кожен з учасників на основі реалізації своїх компетенційних спроможностей здатен вирішувати свої специфічні питання, результатом чого стає прийняття раціональних політичних рішень. Якщо узагальнити, він сприятиме забезпеченню взаєморозуміння та поінформованості як в контексті визначення ключових проблем і пошуку оптимальних шляхів їх вирішення, так і виявлення та відстеження тенденцій розвитку. У цьому контексті він має потенціал до забезпечення більшої відкритості та ефективності адміністративної системи загалом;

– Президент України має бути ініціатором розробки основ, засад та механізмів розвитку президентсько-міжінституціональної політико-адміністративної взаємодії, надавши можливість парламенту та уряду взяти на себе відповідальність за розвиток їхніх взаємин. У цьому контексті важливими є розробка та прийняття (на основі пропозицій суб'єктів системи державотворення без обмеження зацікавленими сторонами) Концепції національної системи державотворення, що унормуватиме принципи співпраці між гілками влади, органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством. Однак не слід нехтувати також необхідністю термінового перегляду та вдосконалення механізмів парламентського



контролю, зокрема через посилення ролі парламентських комітетів у моніторингу виконання законів і діяльності уряду. Узагальнено та схематично Концепція національної системи державотворення має включати: обґрунтування необхідності розробки цієї концепції; формулювання основних завдань, які вона має виконувати; принципи національної системи державотворення; механізми реалізації з деталізацією необхідних до впровадження змін; етапи впровадження, особливості оцінки результатів та процедур контролю і звітності;

– розробка її основних положень є надскладним завданням, що вимагає узгодження цілої низки аспектів, кожен з яких потребує належного наукового супроводу. Доцільним є включення широкого кола експертів, а також врахування міжнародного досвіду, який показав свою ефективність у подібних умовах. Й загалом обмеження публічності цього процесу є недопустимим з точки зору дієвості принципу нової демократії. Тому актуальним є ініціювання на рівні глави держави створення національної платформи для мультистейкхолдерного обговорення сьогочасних проблем публічного значення, сформовані шляхи вирішення яких мають знайти нормативне закріплення у вияві плану реалізації досягнення основних векторів державотворення, – Концепції національної системи державотворення.

7. Доведено, що розбудова стійких та ефективних механізмів співпраці між парламентом, урядом і президентським інститутом є фундаментальним аспектом у питанні формування належної адміністративної функціональності України. Її здатність до прийняття виважених стратегічних та тактичних суспільно-важливих рішень є прямо залежною від того чи працюють усі керівні структури як єдине ціле. Спільні зусилля цих інститутів мають бути спрямовані на вирішення ключових викликів і завдань, які стоять перед країною на засадах взаєморозуміння та чіткого розподілу компетенцій.

8. Визначено, що політико-адміністративна взаємодія урядового рівня реалізації політико-адміністративної роботи об'єктивується через

координаційні процедури. Уточнено про наявність двох рівнів об'єктивізації цих процедур:

– перший рівень – загальний (уряд та структури його прямого підпорядкування). На цьому рівні виконавчо-політичний сегмент урядової структури виступає як репрезентація всієї системи політико-адміністративної роботи відомчого рівня конкретної спеціалізації, адже фактично є відповідальним за її якість та результативність. Виявлено, що основною проблемою є відсутність узагальнених, єдиних та конкретних правил здійснення політико-адміністративної роботи міністерств;

– другий рівень – міжміністерський (взаємодія між урядовими структурами, які відповідають свій сектор врегулювання питань публічного значення). Проаналізовано положення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка затверджена його постановою від 12 червня 2020 року № 471, а також Плани пріоритетних дій Уряду з 2020 по 2024 роки. Результати аналізу доводять, що процес взаємодії центральних органів виконавчої влади все ще перебуває на стадії формування свого ефективного механізму, адже зводу правил її належного здійснення наразі не сформовано, а інституційно-координаційна складова набуває своєї завершеності лише частково. Уточнено, що попри те, що події початку 2022 року змусили Уряд сфокусувати увагу на більш важливих напрямках діяльності, досліджувані питання так чи інакше перебувають під його пильною увагою (зокрема наразі актуалізувалось питання визначення завдань, викликів та перспектив розвитку інституту Центру уряду).

9. Зауважено, що за висновками міжнародних експертів Центр уряду вже є функціонуючим. Тобто наразі отримують свій розвиток оптимізаційні процедури щодо його ефективності. Звернено увагу на діяльність Стратегічного комітету, створення якого мало забезпечити якісно новий рівень планувальної діяльності уряду. Висунуто припущення, що спроба пілотувати досліджувану ідею стала безуспішною.

10. Уточнено, що міжміністерська взаємодія виникає за двох підстав:

а) у випадку необхідності реалізації спільних заходів, які здебільшого визначаються урядом; б) за власною ініціативою, коли виникає потреба у взаємодії для вирішення нових або несподіваних викликів, які не можна ефективно вирішити в межах компетенції одного відомства. Визначено, що більшість з таких питань об'єктивується через видання спільних наказів або формування спільних консультативно-дорадчих органів, міжвідомчих груп, рад чи комісій. Тому констатується, що формально механізми взаємодії сформовані, а деякі з них навіть є практично дієвими. Втім, наголошено, що попри цілком логічне зосередження уваги суб'єктів нормотворення на їх електронній інформаційній взаємодії, яка передбачає автоматизований обмін інформацією для здійснення ними повноважень, визначених законодавством, – брак координації все ж таки є очевидним. І провідним при цьому виступає аспект того, що головний акцент уряду поставлено на подолання сучасної дисфункції якості планування державних політик (зокрема у спосіб реального переходу уряду до формування політик, який має бути забезпеченим інституційним підґрунтям у вияві функціональності спеціального комітету уряду або формування на базі секретаріату Кабінету Міністрів України «Центру уряду», а також оптимізації повноважень Секретаріату Кабінету Міністрів України та перегляду засад діяльності міністерств і центральних органів виконавчої влади), без акцентуації на її реалізаційній складовій. Звісно, нехтувати процедурами удосконалення інституту державної служби не слід, однак фокус уваги помітно зміщений і не в бік налагодження політико-адміністративної роботи уряду. Розробка ідеальних політик не забезпечує їхню ефективну реалізацію, а тому відзначається, що має бути дієвий контроль за впровадженням політичних рішень.

11. Узагальнено, що перше і найголовніше завдання, яке стоїть перед урядом в контексті вирішення питання сучасної дисфункції якості планування та реалізації державних політик постає у вияві необхідності інституційних оптимізацій, які мають сприяти забезпеченню ефективної

взаємодії між усіма рівнями виконавчої влади, налагодженню процедурного аспекту реалізації суб'єктами владних повноважень своїх повноважень, що має здійснюватись на основі встановлених нормативів єдиним центром прийняття рішень. Одним із ключових кроків у цьому напрямі може бути розробка та впровадження стандартів міжвідомчої взаємодії, що охоплюватимуть як горизонтальні (між різними міністерствами), так і вертикальні (між центральними та місцевими органами влади) зв'язки. Окрім того, констатується наявність кореляційного взаємозв'язку між адміністративно-правовими механізмами впровадження макрополітичної та мезополітичної адміністративної політики України як таких, що доповнюють функціональність одне одного, адже без одночасного запровадження необхідних технічних, процедурних та інших умов для розробки та прийняття ефективних політичних рішень на загальнодержавному рівні повноцінний перехід уряду на якісні процедури планування та реалізації державних політик фактично унеможливлений.

12. Зауважено, що мікрополітична адміністративна політика України має специфіку концептуального змісту, відмінну від макрополітичної та мезополітичної адміністративної політики України. Це зумовлено, першочергово, її орієнтаційними характеристиками та особливим статусом об'єктів, на яких має поширюватись її вплив.

13. У продовження попередньо сформуваного тезису про те, що «з одного боку, місцеве самоврядування функціонує як цілісна система прийняття та реалізації важливих рішень, що може не мати чіткого розподілу політико-адміністративних функцій, однак з іншого боку, – воно об'єктивує самостійні відособлені процеси прийняття політичних рішень, які надалі впроваджуються шляхом здійснення виконавчо-політичної та безпосередньо адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів» зазначається про таке:

– представницький орган місцевого самоврядування концентрує в своїх межах вирішення питань організаційного та розпорядчого характеру, забезпечує легітимність окремих рішень його виконавчих органів та загалом

відповідає за визначення та контроль реалізації стратегічних напрямків розвитку територіальної громади;

– виконавчі органи місцевого самоврядування фактично розробляють та реалізують місцеву політику, однак за попереднім погодженням його представницького органу. Вони наділені можливістю самостійного розпорядження сферами їхнього відання, проте обмежені площиною підзвітності та підконтрольності представницькому органу загалом.

14. Доведено, що специфіка політико-адміністративної роботи органів місцевого самоврядування визначається їхньою соціальною природою, ступенем самостійності, наявністю власної системи владних суб'єктів та спроможністю в ухваленні нормативно-правових актів на місцевому рівні. Відзначено, що досить важко визначитись з тим чи потрібно окремо виокремлювати мікрополітичну адміністративну політику, адже в місцевому самоврядуванні маємо складну інтеграцію політичних та адміністративних функцій, які дещо видозмінені в порівнянні з класичним підходом, оскільки здебільшого представницький орган приймає рішення щодо ключових аспектів громадського життя, затверджуючи попередньо розроблені плани, програми, стратегії тощо. Важливим у зазначеному є те, що депутатський корпус у вияві діяльності його комісій (або індивідуалізованого депутата) тісно співпрацює з виконавчим апаратом, і без схвалення (з попередньою активною участю) якого унеможливленим є розгляд цього питання на сесії ради. Відповідно, організаційно-самоврядні відносини за своєю специфікою репрезентують взаємодію органів ради під час реалізації виконавчо-політичної діяльності з виконавчим апаратом ради, який об'єктивує виконавчу адміністративну діяльність. Відповідно, мікрополітична адміністративна політика достатньо функціональна навіть попри відсутність її виокремлення як самостійного правового явища. Однак, уточнюється, що вона також не позбавлена практико-реалізаційних проблем. Зокрема, звернено увагу на необхідність переходу до політико-управлінської моделі вирішення питань місцевого значення, орієнтованої на підхід «знизу догори»

(bottom-up). Це передбачає доцільність формування стратегічних основ розвитку як на регіональному, так і на національному рівнях, ґрунтуючись на стратегічних планах розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці.

15. Доведено, що мікрополітична адміністративна політика України має зосереджуватись не лише на якості взаємодії політико-адміністративних суб'єктів локального рівня між собою, а й з означеними представниками вищого рівня зокрема як щодо місцевого розвитку, так і регіонального та національного рівнів.

16. Досліджено особливості діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій як тимчасових суб'єктів політико-адміністративного управління, що утворюються в ситуаціях воєнного або надзвичайного стану. Визначено, що основна специфіка їхньої діяльності полягає у заміщенні основних повноважень органів влади на місцях з метою забезпечення ефективного управління цивільною та військовою сферами. Уточнено, що існування означених інститутів, з одного боку, є вимогою необхідності забезпечення захисту національних інтересів України, однак з іншого – централізований характер їхньої діяльності має ряд негативних наслідків для розвитку політико-адміністративного діалогу локального рівня управління із центральним та загальнонаціональним.

17. Узагальнено, що пошук балансу між необхідністю централізованого управління в кризових ситуаціях і збереженням автономії та демократичних процесів на місцевому рівні є складним та надзвичайно актуальним завданням. Висунуто припущення, що його вирішення має бути прерогативою глави держави як об'єктивізації вищої ланки військового управління, який спроможний забезпечити необхідну гнучкість для реагування на військові загрози, з одночасним збереженням рівня місцевої автономії. Тому запропоновано створення спеціалізованих кризових рад, основне призначення яких полягатиме у здійсненні координаційних дії та прийнятті стратегічних рішень в умовах введення режиму воєнного стану.

## РОЗДІЛ 4

### ПЕРЕПОНИ НА ШЛЯХУ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА СПОСОБИ ЇХНЬОГО ПОДОЛАННЯ

#### **4.1. Система внутрішніх чинників, що перешкоджають впровадженню адміністративної політики України**

На завершальному етапі цього дослідження доречним вбачаємо здійснення аналізу основних чинників та факторів, які ускладнюють або гальмують процеси отримання досліджуваним правовим явищем практичного прояву з виокремленням рекомендацій щодо мінімізації їхнього негативного впливу.

Уточнимо, що всі вони з теоретико-емпіричного дискурсу можуть об'єктивувати наявність організованого середовища, яке як одиничним, так і сукупним виявом формується під впливом складних взаємодій між соціальними, економічними та політичними умовами. Тому нами прийнято рішення такі чинники та фактори визначати за двома критеріями, тобто їх диференціацією на внутрішні та зовнішні.

Розпочати слід із системи внутрішніх чинників, як комплексних перепон, що формально існують ізольовано один від одного, однак фактично є взаємопов'язаною єдністю негативних процесів, які існують та розвиваються у сфері розбудови державності.

#### ***1. Надмірна формалізація регуляцій та недостатня адаптивність політико-адміністративних систем до необхідних змін***

Варто зауважити, що надмірна формалізація регуляцій іноді є не тільки доречною, а й вкрай необхідною. Наприклад, формалізація процесу виявлення інсайдерських кіберзагроз [418, с. 72] дозволяє сформувати ефективне інформаційне забезпечення систем кіберзахисту. Однак у більшості випадків створення жорстких рамок, які обмежують здатність систем до саморозвитку, призводить до їхньої неефективності. Багато сфер

життєдіяльності суспільства потребують забезпечення свого розвитку, а не регулювання (управління розвитком). Зокрема сфера медіа. Досить актуальна площина для обґрунтування зазначеної тези. Власне, 31 березня 2023 року завершилася 17-річна епопея зі спроби оновити медійне законодавство, але й досі не вщухають пристрасті щодо того, що ж регулює новий закон, що він не регулює, і що автори закону забули про саморегуляцію та журналістів [314]. З одного боку, за самою своєю ідеєю саморегуляція не підпадає під правове регулювання. З другого – є такі приклади і в інших країнах. Однак держава не має регулювати те, що може не регулювати, щоби вона не втручалася в ті сфери професійної діяльності, в які може не втручатися [83]. Оскільки наявні саморегульовальні органи не створили правил, прийнятих усією спільнотою та індустрією, в новому профільному законі було вирішено запровадити новий механізм – співрегулювання, яке має об'єднати саморегулювання медіа та державне регулювання [67].

Важливо те, що у 2018 році була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція реформування інституту саморегулювання в Україні, однак досі надмірна формалізація права є патологічною тенденцією, оскільки наразі правове регулювання здійснюється не заради реального «утвердження та забезпечення прав і свобод людини», а заради самого регулювання [301, с. 37]. Це демонструється у випадку, якщо не досягається поставлена у нормативно-правовому акті мета, що зумовила прийняття даного акту, то зазвичай приймається новий акт. Тобто, коли визначену мету не досягнуто, правотворець прагне попередніми засобами вплинути на ситуацію, що проявляється у прийнятті нового закону чи підзаконного акту. Також актуальним є надлишок підзаконного регулювання, що призводить до зниження ефективності законодавчої регламентації. Вторинні норми є похідними від первинних, уточнюють і конкретизують вихідні нормативно-правові положення. Нормативна інфляція виникає в результаті прорахунків та недопрацювань правотворчих органів, які ігнорують очевидність деяких законодавчих положень та намагаються з метою «наживи» здійснити зайву



деталізацію [301, с. 37].

Означене також стає причиною втратити зв'язку з реальними потребами суспільства, природно виникає опір змінам, адже суб'єкти влади звикли до старих методів управління і не готові приймати нововведення, що уповільнює процес необхідних реформацій. Зазвичай, навіть після проведення реформ, часто існує розрив між «новим» та «усталеним», оскільки старі парадигми настільки укорінені, що не дозволяють розширити горизонти управлінської свідомості.

Цей феномен можна спостерігати на різних рівнях управління, що виникає через наявність: психологічних факторів (природній людський страх перед невідомим, небажання виходити із зони комфорту та побоювання втрати своєї посади чи впливу), культурних звичаїв (відсутність культури інновацій, що зумовлює сприйняття змін як загрози, а не як можливості для розвитку); особистих переконань (наприклад, недовіра до ініціаторів змін може зумовити у службовців виникнення сумнівів щодо щирості намірів керівництва покращити фактичний стан справ у сфері їх службової чи професійної діяльності); недостатність комунікації (нерозуміння та небажання приймати нововведення досить часто ґрунтується на необізнаності службовців щодо перспектив, які перетворюються у вигоди від їхнього впровадження) тощо.

Для подолання опору змінам необхідно вжити комплексних заходів, серед яких окремо можна виділити: 1) забезпечення ефективної комунікації через постійне інформування працівників про причини, цілі та переваги змін; 2) залучення працівників до процесу аналізу доцільності запровадження необхідних змін, планування оптимізацій та впровадження нововведень; 3) розвиток інноваційної культури, яка передбачає постійний саморозвиток; 4) поступове впровадження змін через їх поетапне введення.

Важливо зауважити, що розуміння та ефективне управління опору змінам є критично важливими для успішного впровадження адміністративної політики України.

**2. Високий рівень корупції в державних органах,** який знижує ефективність політичної діяльності та реалізації адміністративних заходів, підриває довіру населення до влади та сприяє нецільовому використанню ресурсів.

Загалом вирішення проблеми посилення боротьби з корупцією, хоча б в плані обмеження її масштабів, залишається однією з найбільш гострих і складних проблем на шляху становлення України як незалежної демократичної, правової і соціальної держави. Масштабні політичні і соціально-економічні зміни, які відбулися в Україні після проголошення незалежності, стали не тільки фундаментом прогресивних суспільних процесів, а й багатьох негативних явищ, серед яких найнебезпечнішим стала корупція [203, с. 3].

Досить влучними є розмірковування А. Приходько щодо того, чи «корупція є антисоціальним феноменом, транскордонним явищем чи, можливо, закономірним процесом, який супроводжує людство з моменту виникнення перших згадок державності й продовжує існувати донині» продовжуючи, що це ««людська хвороба», яка поглинає все на своєму шляху: від індивіда до соціуму, від державного апарату до окремого посадовця, від однієї країни до всього світу» [243, с. 6].

Примітно, що саме корупцію вважають найсерйознішою проблемою для України після повномасштабної війни. Таку думку висловили 89% громадян, опитаних взимку 2023 року у рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!». Причому головним і найсерйознішим типом корупції є політична корупція (81%). Попри помітне покращення громадського сприйняття щодо поширеності корупції, 94% респондентів все ще вважають, що корупція є широко розповсюдженою по всій Україні. Відсоток тих, хто впевнений, що рівень корупції зріс від початку повномасштабної війни, перевищує відсоток тих, хто вважає, що він зменшився, а відтак суспільство залишається дуже розділеним стосовно оцінки цього питання [335].

Це цілком закономірна тенденція, адже неспроста в останні роки політична корупція стала предметом досліджень у різних галузях знань. Усвідомлення можливих загроз політичній корупції для становлення та функціонування демократичного типу політичної системи зумовило розгляд цього інституту під кутом зору політичної науки [171, с. 1], а необхідність забезпечення належного механізму боротьби та її викорінення – адміністративно-правової галузі наукових знань.

Як уточнює А. Приходько, на міжнародній арені корупція вже давно сприймається як явище, що становить серйозну загрозу національній безпеці, функціонуванню публічної влади на основі права й закону, верховенству закону, демократії та прав людини, рівності й соціальної справедливості; ускладнює економічний розвиток і загрожує основам ринкової економіки [218]. Ще понад два тисячоліття тому це був головний чинник політичних змін, явище, що неминуче спричиняє падіння некомпетентних режимів і зміну їх більш міцною владою [313, с. 14]. Тому наразі спільна протидія корупції – одне з основних завдань ЄС та його інституцій, а для потенційних учасників Союзу вкрай актуальними є активна боротьба з усіма проявами корупції, використання всіх можливих ресурсів, а також залучення до цього процесу максимального кола учасників [243, с. 60].

Уточнимо, що з прийняттям закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII до наукового обігу було запроваджено поняття «корупційні ризики» [30, с. 39]. Наприклад: «до повноважень Національного агентства належить координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм», «Національне агентство з метою виконання покладених на нього повноважень має право затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних

програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм»; «одним із основних завдань Уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є організація роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу, підготовки заходів щодо їх усунення, внесення керівнику такого органу відповідних пропозицій»; «антикорупційні програми повинні передбачати: оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси» тощо [252]. Самого визначення терміну «корупційний ризик» означений нормативно-правовий акт не містить, що свого часу зумовило наявність наукової дискусії щодо його сутності та змісту [30, с. 39]. Наразі ж мовою офіційних документів він трактується як: 1) ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань (Рішення Національного агентства запобігання корупції «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади» від 02 грудня 2016 року № 126 [258]); 2) імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації (Наказ Національного агентства запобігання корупції «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками» від 28 грудня 2021 року № 830/21 [245]).

Згідно із думкою фахівців Центру політико-правових реформ під корупційними ризиками є правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [357]. Фахівці Кабінету Міністрів України визначають корупційні ризики як сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних

правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [77]. Узагальнюючи наведене, К. Бугайчук робить висновок, що корупційний ризик це відповідний факт (дія, стан) який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [30, с. 39].

З огляду на це важливо розуміти, що йдеться про корупційні ризики у функціонуванні як державної, так і політичної служби в Україні. Причому вони ідентифікуються на конкретно такі, що мають об'єктивізацію в адміністративній і політичній площинах, а також в узагальненому їхньому прояві для цілісного політико-адміністративного суб'єкта [101].

Здебільшого законодавчий аспект зосереджений саме на останньому, зокрема існує універсальний документ із покроковою інструкцією (алгоритмом), у якому послідовно розкриті усі компоненти управління корупційними ризиками, – підготовки антикорупційної програми, що впливають з міжнародних та національних стандартів управління ризиками [279]. Так Національне агентство запобігання корупції визначає, що управління корупційними ризиками – цілеспрямована, скоординована діяльність організації з виявлення, усунення, мінімізації корупційних ризиків у своїй діяльності, що здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) інтегрованість – невід'ємність управління корупційними ризиками від діяльності організації, його впровадження у загальну систему управління організацією; врахування потреби у ресурсах, необхідних для виконання заходів впливу на корупційні ризики, під час планування та управління фінансовими ресурсами організації; врахування положень антикорупційної програми при прийнятті рішень та підготовці нормативно-правових актів та розпорядчих документів, що регулюють діяльність організації; залучення уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції до управління корупційними ризиками; 2) всеохопленість – здійснення управління корупційними ризиками щодо кожної функції організації з урахуванням її структури та розподілу повноважень між її

самостійними структурними підрозділами організації, взаємозв'язків між різними функціями організації; 3) адаптованість – урахування особливостей середовища організації під час управління корупційними ризиками; 4) інклюзивність – належне і своєчасне залучення до всіх складових процесу управління корупційними ризиками зовнішніх та внутрішніх заінтересованих сторін з метою обміну інформацією та проведення консультацій; 5) динамічність – здійснення управління корупційними ризиками на системній та регулярній основі, врахування змін у середовищі організації, реагування на нові корупційні ризики та своєчасне й ефективне корегування заходів впливу на корупційні ризики, у тому числі шляхом внесення змін до антикорупційної програми; 6) достатність інформації – здійснення управління корупційними ризиками на підставі всієї інформації, наявної в організації; 7) постійне вдосконалення – покращення процесу управління корупційними ризиками завдяки набутим знанням та практичному досвіду з усунення, мінімізації корупційних ризиків з метою поступового зниження кількості таких ризиків або їх рівнів у діяльності організації [245].

У цьому контексті йдеться як про суб'єктивні, так і об'єктивні фактори. Зокрема недодержання посадовими особами вимог законодавства та розпорядчих документів; наявність у них особистого майнового (немайнового) інтересу, їхня недоброчесність; недосконалість системи внутрішньої взаємодії та контролю; зловживання службовим становищем; відсутність порядку обробки повідомлень про корупцію; відсутність внутрішнього акта, який регулює механізми заохочення викривачів та забезпечує формування культури повідомлення [216]; недосконалість правового регулювання, що має прояв наявністю прогалин та колізій чинного законодавства тощо.

Оскільки корупція вже ж таки є «людською хворобою» [243, с. 6] згідно з роз'ясненням Міністерства юстиції України, за поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців розташовуються в такому порядку: недоброчесність державних службовців; виникнення

конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень [148].

Своєю чергою, корупційні ризики політичної служби визначаються комплексом факторів, що включають в себе не лише особисті моральні властивості службовців, але й наявністю корупційних мереж (як правило, очільниками яких вони є). Саме корупційні мережі останнім часом розглядаються як основний та найбільш сильний інструмент корупційних угод [132, с. 56]. У більшості випадків вони «працюють» багато років забезпечуючи існування корупційних схем та вибудовуючи нові корупційні мережі за сприяння вищих посадових осіб та під прикриттям правоохоронних органів найвищого рівня [181, с. 31].

Власне тому ефективним інструментом запобігання та протидії корупції має стати комплекс механізмів, процедурна складова яких повинна бути спрямована на усунення причин та зменшення проявів факторів, що спричиняють корупцію [150]. Слід розуміти, що єдиний механізм управління корупційними ризиками відсутній, а процедура виявлення й оцінки корупційних ризиків має формальний характер. Усунення формалізму вимагає розширення процедурних форм взаємодії осіб та суб'єктів владних повноважень, надання фізичним та юридичним особам додаткових процесуальних гарантій впливу на хід розвитку процедури, уточнення обсягу компетенції конкретних суб'єктів управління [149].

### ***3. Недостатня підготовка і кваліфікація політичних та державних службовців***

Загалом недостатня підготовка і кваліфікація політичних та державних службовців має наслідком допущення системних управлінських помилок. Зокрема попри те, що країні багато освічених людей і висококваліфікованих спеціалістів, неефективна законодавча база та наявні на цей час методи навчання стали перешкодою не лише для освітнього прогресу, але й для розвитку державного будівництва.

Маємо констатувати, що кінець століття приніс багато реформ, змін і

нововведень у сферу державного управління України. У розв'язанні складних проблем основна увага була зосереджена на підвищенні ефективності та корисності державних структур, стабільності державного апарату, а також підвищенні професіоналізму та відповідальності. Попри те, що законодавча база формує передумови для створення системи підвищення кваліфікації державних службовців, яка в умовах державних змін удосконалюється та адаптується до сучасних умов, сучасний стан її ефективності досі знаходиться на рівні, що не відповідає суспільним запитам. Зокрема створення умов щодо подальшого розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з урахуванням актуальних потреб у сфері державного управління та місцевого самоврядування, удосконалення порядку здійснення навчальних поїздок, стажування, надання службових відряджень за кордон державним службовцям з метою подальшого застосування набутого досвіду в державних органах України та багато інших дотичних [261] питань досі не втрачають своєї актуалізації.

Причому, на нашу думку, важливим питанням є не тільки формування професійних компетенцій у державних службовців, а й представників виборних посад також. Наприклад, Школу підготовки стратегів (для вперше призначених на посади державної служби категорії «А») при Національному агентстві України з питань державної служби [398], можна було б використовувати і для навчання зазначених представників. Тим більше, що було декілька спроб провести такі навчання, але без використання ресурсів вказаного агентства. Так, близько 260 представників партії «Слуга народу», які обрані у парламент на дострокових виборах, так і члени цієї політичної сили, протягом семи днів навчалися азам парламентаризму. Це навчання було проведено викладачами Київської школи економіки і українськими економістами [355], однак воно не включало такі важливі теми як: основи законодавства, комунікація та взаємодія, лідерство, управління змінами



тощо.

Вважаємо, що розроблення і прийняття Стратегії формування професійних компетенцій політичної та державної служби, буде сприяти досягненню спільних цілей щодо ефективного функціонування системи підготовки/перепідготовки/підвищення кваліфікації державних службовців та виборних посадовців.

#### ***4. Брак фінансового забезпечення***

Будь-яке реформування має ґрунтуватись на фінансовому захисті. Однак у період кризового стану економіки та соціально-економічної нестабільності в Україні дуже гостро постало питання дефіциту бюджету. Глибинними причинами бюджетного дефіциту в Україні стали зниження виробництва, ефективності функціонування галузей економіки й підприємств, невважена соціально-економічна політика, що зумовили зменшення обсягів валового внутрішнього продукту й національного доходу. Це природно зумовило скорочення величини фінансових ресурсів у державі, що й відобразилось на показниках бюджету у вигляді довгострокового дефіциту [416, с. 147]. Серед конкретних причин виникнення бюджетної розбалансованості в Україні варто виокремити: неефективний механізм оподаткування суб'єктів господарювання, посилення фіскальної функції податкової системи; невпорядковану систему соціальних та економічних пільг; низьку якість бюджетного планування; нераціональну структуру бюджетних витрат; значний обсяг тіньової економічної діяльності; недосконалість і часту зміну фінансового законодавства тощо [33, с. 84]. Також існує безпосередній зв'язок між бюджетним дефіцитом та державним боргом. Ми розуміємо, що державний борг є різницею між нагромадженою сумою всіх позитивних сальдо бюджетів і сумою всіх від'ємних сальдо, і тому, бюджетний дефіцит формує державний борг; а з іншого боку, зростання боргу потребує додаткових витрат бюджету на його обслуговування [377; 400].

Загалом сучасні виклики, зумовлені зовнішніми загрозами та

внутрішніми структурними трансформаціями, висвітлили системну неузгодженість механізмів бюджетного регулювання в Україні [219]. Фінансова система країни має максимально ефективно розподіляти і використовувати вже наявні ресурси та мобілізувати потенційні [320, с. 44]. І попри те, що уряд активно працює над тим, щоб скоротити витрати за рахунок оптимізації бюрократії, за сучасних умов брак фінансового забезпечення не дозволяє впроваджувати інноваційні підходи та необхідні реформи, обмежує можливості для реалізації стратегічних планів та проектів, що потребують значних витрат. Це створює необхідність розробки механізмів, спрямованих на ліквідацію причин бюджетного дефіциту в Україні з метою вирівнювання фінансового балансу та забезпечення сталого розвитку (зادля цього необхідно, наприклад, оптимізувати системи оподаткування, адміністрування державних витрат, господарське та інвестиційне законодавство тощо).

#### ***5. Відсутність стабільності, ефективності реформаційного планування в узгодженому форматі й загалом низький рівень техніки нормопроєктування***

Кожна партія, йдучи на вибори, мала у своїй програмі та риториці обов'язковий набір реформ, які вона підтримує та має намір впроваджувати. І так відбувається постійно. Однак розмов про реформи багато, а самих успішних реформ – практично немає. Кожен новий чиновник у перші дні зайняття високої посади декларує намір реформувати ввірений йому сектор. При цьому він, як правило, рішуче відкидає всі наявні напрацювання. Втім, здебільшого реформаторський запал проходить через пару місяців перебування на посаді, і після тривалих коливань обмежується створенням чергової «концепції реформування чогось». Вона має всі шанси ніколи не бути втіленою навіть частково, оскільки сам автор не поспішає її виконувати, а після приходу на його місце іншої людини всі зусилля будуть зосереджені на створенні нової «концепції» [185].

Справжня реформа має перезавантажити спосіб дії предмета

реформування, впровадити нові цінності до його функціонування, рухати його вперед, а також мати відчутний та відмінний від попереднього досвіду результат [185]. На даний час Уряд розробляє єдиний План реформ до 2027 року, який охопить усі сфери, які впливають на державні інституції, економіку та взаємодію з громадянами. Означене здійснюється під егідою реалізації Концепту посилення стійкості демократії, яка спрямована забезпечити: 1) стійкість демократії в Україні й очищення від олігархічно-корупційного впливу; 2) розвиток конкуренції, демонополізація і справедливий розподіл ресурсів, які належать українському народові; 3) розвиток прозорих механізмів взаємодії з державою [365].

Також слід відмітити рішучі кроки законодавців здійснити впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилити взаємодію між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також забезпечити контроль за їх реалізацією та якість законодавства України [283]. Безумовно переваги прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» значні, але він вводиться в дію в основній частині через рік після припинення воєнного стану [158].

**6. Технологічна відсталість**, яка зменшує ефективність управлінських процесів, зумовлюючи їх невідповідність сучасним вимогам глобальної інформатизації.

Технічний і технологічний прогрес є головним механізмом підвищення ефективності економіки [66], що ґрунтується на необхідності забезпечення інноваційного розвитку. Маємо вказати, що у ширшому сенсі інновації – це дії з впровадження нових продуктів, практик, процесів, культури тощо [38]. У сучасному розумінні інновація за різних умов визначається як процес і як кінцевий результат діяльності (інноваційної), втілений у вигляді новітнього або удосконаленого продукту, нових послуг, що мають ринковий попит або соціально-економічну значимість для суспільства, новітнього або удосконаленого технологічного процесу, що використовується у практичній діяльності. Внаслідок використання інновацій суттєво змінюються кількісні

та якісні характеристики сфер виробництва та споживання, прискорюється економічний розвиток, забезпечується інтенсифікація суспільного виробництва. Водночас міжнародний стандарт, закріплений у документах Європейської комісії, розглядає інновацію як кінцевий результат творчої діяльності, який отримав втілення у вигляді новітньої або вдосконаленої продукції, що реалізується на ринку, або нового чи вдосконаленого технологічного процесу, який використовується у практичній діяльності [169]. Тобто впевнено можемо констатувати, що інноваційна діяльність є фундаментально важливим рецептом успішної адаптації в епоху цифрової трансформації [38].

Проте, необхідно врахувати, що технологічна відсталість значно стримує потенціал для впровадження інновацій. Якщо управлінські процеси не модернізуються відповідно до сучасних технологічних стандартів, політико-адміністративні суб'єкти втрачають можливість оперативно реагувати на виклики, які ставить перед ними глобалізація та інформатизація. Вирішення цієї проблеми об'єктивує необхідність впровадження комплексних заходів із цифрової трансформації управлінських процесів, починаючи від матеріально-технічного забезпечення, закінчуючи кваліфікаційними кадрами.

Отже, можемо узагальнити, що внутрішні чинники негативного впливу на процедури впровадження адміністративної політики України є інституційними та системними. Зокрема ключовими складовими інституційних обмежень є безперервна політична боротьба за владу між фінансовими кланами та групами впливу на національному та регіональному рівнях, які використовують всі засоби для деструкції реалізації державної політики уряду, що представляє правлячу партію чи правлячу коаліцію, керуючись хибним мотивом: чим гірше буде життя громадян, тим скоріше буде їх незадоволення, а значить й можливість нових перевиборів та зміни уряду. До несприятливих чинників інституційного середовища відносяться також непрозорість роботи кінцевих споживачів, низька кваліфікація кадрів

та невисока зацікавленість керівництва в проведенні [491] реформаций.

Однак їх слід розглядати як організовану єдність процесів, точкове вирішення яких позбавлене будь-якого сенсу, адже необхідним є системний та комплексний підхід до вирішення проблем сучасного етапу здійснення державотворення, що ґрунтуватиметься на постулаті «шокового» втручання до сформованих та усталених механізмів розвитку державності. Насамперед йдеться про те, що відсутньою має бути їх диференціація за секторальними характеристиками вияву, оскільки досліджувана проблема пронизана значною кількістю взаємозв'язків, які вимагають системного і інтегрованого вирішення. Це актуалізує необхідність операційного вивчення їх кореляції задля того, щоб сформований план дій реалізацією одного заходу мінімізував дію чи протидіяв одразу декільком чинникам. Наприклад, для вирішення питань ресурсної дисфункції доцільно зосереджувати фокус уваги не лише на можливості скорочення видатків чи пошуку шляхів наповнення державного (місцевого) бюджету, а й на більш глобальних пріоритетах, зокрема зменшенні бюрократичних перепон і спрощенні процедур при одночасному впровадженні ефективних заходів протидії корупції або забезпеченні прозорості у витрачанні бюджетних коштів за рахунок посилення інноваційної культури та позитивного ставлення до змін.

#### **4.2. Зовнішні фактори, які ускладнюють процес впровадження адміністративної політики України**

Найважливіша характеристика організації – її взаємозв'язок із зовнішнім середовищем. Жодна організація не здатна існувати сама по собі [32, с. 10]. Як відомо, міжнародні відносини складаються з політичних, економічних, правових, дипломатичних, ідеологічних, соціально-психологічних, культурних, науково-технічних, торговельних, військових та інших зв'язків і взаємовідносин між світовими системами, державами,

народами, класами, соціальними групами, партіями, організаціями, індивідами на міжнародній арені. Однак, попри дискусійність питання, основним суб'єктом міжнародних відносин у сучасному світі залишається держава, яка реалізує свою діяльність на світовій арені через власну зовнішню політику [321, с. 138].

Зовнішня політика є складовою частиною політики в цілому, яка має всеохоплюючий характер і велике значення в регулюванні суспільних відносин. У XVIII–XIX ст. поняття «зовнішня політика» переважно трактували як дипломатичну діяльність держави або мистецтво налагоджувати відносини між державами [47]. На думку англійського вченого Й. Франкела, зовнішня політика – це сукупність дій і прийнятих рішень у відносинах з іншими державами [458].

Найбільш відчутно на вітчизняну політику діють три міжнародні сили – США, росія і Євросоюз. На економічну політику української держави періодично (особливо в кризових економічних ситуаціях) суттєво впливав і Міжнародний валютний фонд. Вплив цих зовнішніх суб'єктів був дуже різний (за формою, змістом, інструментами). У 1990-ті рр. і на початку 2000-х рр. більше впливали США й росія [368]. Причому досі важко зрозуміти, як сталося так, що у глобалізованому світі XXI століття, коли пам'ять про дві криваві світові війни ще жива, стала можливою агресія небачених із 1939 року масштабів [147]. З усім тим, вартість збитків і втрат від російської агресії вже сягають рекордних величин, а падіння реального ВВП в Україні є більш глибоким, ніж у більшості країн, які мали досвід збройних конфліктів [26]. Маємо зазначити, що деструктивні наслідки війни проявляються не лише в економіці [26], а й в соціальній, культурній, інфраструктурній сферах, залишаючи глибокий слід і вплив на різні аспекти життя нації. Однак, ми мали бути готовими до війни. По-перше, події в Криму були наслідком тогочасності, адже було створено усі необхідні умови для реалізації плану Кремля. По-друге, до захоплення Кримського півострова та подальшої війни на українському Донбасі були наявними й інші прояви російської агресії

зокрема варто згадати відоме прикордонне протистояння у 2003 році в конфлікті навколо острова Тузла, що загрожувало територіальній цілісності України. Не менш небезпечними можна вважати так звані газові війни, які є проявом свідомого економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам Україну [407]. Суб'єкти влади свідомо проігнорували попередження та сигнали про можливу загрозу з боку росії, тим самим не забезпечивши належної міри впередбачення та готовності України протистояти наслідкам сьогодення [200, с. 31; 316, с. 85].

Причому до 2004 року в Україні не тільки російські канали вільно транслювали в кабельних мережах, але навіть всі фінансові потоки наших основних телеканалів контролювала компанія «Відеоінтернейшнл», яка належала міністру інформації Путіна – Лесіну. Тому схематично до повномасштабного вторгнення за рівнем загроз для державності України вплив цієї країни можна представити так: 1) перші особи держави і спецслужб контролюються росією, вільно транслюють російські канали, використовуючи радіочастоти (або через спільне використання частот, або безпосередньо), системоутворюючий бізнес належить / контролюється російськими компаніями. Сильний релігійний вплив через російську православну церкву (якщо підходить віросповідання). Розміщення російських військових на території незалежної держави; 2) російський телепродукт на центральних каналах і їхня частка більша за 5% зі зростанням в окремих регіонах до 30-50% (на лютий 2014 року 30% було на Донбасі і 50% у Криму); 3) російський бізнес часто в альянсі з місцевими олігархами контролює велику кількість системоутворюючих підприємств; 4) контроль над деякими місцевими ЗМІ, які просувають приховано російські меседжі; 5) через бізнес/політичні інтереси/корупцію/злочинність виявляється вплив на вищих чиновників з метою допуску/отримання преференцій для російських або проросійських бізнесменів на певні ринки [234].

Своєю чергою, США активно впливали на формування в Україні громадянського суспільства і тієї частини нового політичного класу, яка

ідеологічно була орієнтована на демократичні цінності. Росія більше впливала на лінії міжособистісних і корпоративних зав'язків у адміністративному, політичному й бізнес-середовищі. Причому росія тягнула Україну в тенета євразійської інтеграції і почала формувати в Україні неформальну коаліцію прихильників економічної і політичної інтеграції з росією. Також Кремль активно блокував на дипломатичному рівні процес інтеграції України до НАТО, що, зокрема, проявилось в 2008 році під час Бухарестського саміту НАТО, коли під впливом росії Україні і Грузії відмовили в наданні Плану дій щодо членства в НАТО. Європейський Союз, на відміну від росії, впливав, скоріше, своїм позитивним прикладом. У 2004 році до ЄС вступили 9 східноєвропейських країн, зокрема Польща і країни Балтії, і це потужно вплинуло на посилення проєвропейських настроїв в Україні. Саме боротьба українців за продовження європейської інтеграції нашої країни стала одною з головних причин Революції Гідності [368]. Також зазначимо, що тривалий час Польща вважалася «адвокатом» України в ЄС. Але з приходом до влади у 2015 році партії «Право і справедливість» це відійшло в минуле [394].

Окрім безпосереднього «зовнішньо-комунікативного» середовища окремо слід виділити глобальні явища, які чинять вплив на розвиток внутрішньо національних процесів як позитивного, так і негативного характеру. В контексті позитивізму першочергово йдеться про цифровізацію, як одну з визначальних тенденцій розвитку людської цивілізації, яка формує більш інклюзивне суспільство та кращі механізми управління, розширює доступ до охорони здоров'я, освіти та банківської справи, підвищує якість та охоплення державних послуг, розширює спосіб співпраці людей, а також дає змогу скористатися більшим розмаїттям товарів за нижчими цінами [189].

Маємо констатувати, що за останні п'ятнадцять років інформаційні технології застосовуються для вирішення все більшої кількості різних завдань. З'явилося безліч нових інструментів, які допоможуть реалізувати навіть найскладніші ідеї [406]. Їхній розвиток породив так звану «цифрову



трансформацію» – це нові технології, Slack замість факсів, вихід брендів у соціальні медіа. Однак цифрова трансформація – це набагато ширше, загальне явище. Безумовно, цей процес пов'язаний в першу чергу із прискореним розвитком нових цифрових технологій. Звідси й назва. Як і в індустріальну революцію. Аналогія цілком доречна: індустріальна революція не просто технологізувала виробництво. У цей період змінилися соціально-економічні парадигми, виникли нові професії та поведінки. Схожа ситуація відбувається і зараз [38].

Доволі часто цифрова трансформація позначає зміну форми діяльності, перебудову структури (від організаційно-функціональної до спільнотомережевої), розширення партнерств (широкого залучення споживачів для оцінювання зручності послуг, корпоративна культура, зовнішні комунікації), змішування форматів роботи («хмарної» реальності-простору, дистанційного режиму, гнучкі онлайн-оффлайн графіки, цифрові платформи і т.д., спрямовані на підвищення продуктивності кожного співробітника і рівень задоволеності клієнтів, прозорості управлінських процесів як для зовнішнього, так і для внутрішнього клієнтів), тобто цифровізація виступає засобом досягнення цифрової трансформації [55; 12, с. 92; 70; 71; 125; 346; 359].

У контексті публічно-правового поля цифрова трансформація – це комплексна робота над побудовою екосистеми цифрових рішень, включно зі створенням безпечного електронного середовища, забезпеченням необхідної цифрової інфраструктури, підвищення рівня цифрової компетентності, а також автоматизацією збору і аналізу даних [383].

Її прояв вже маємо змогу спостерігати сьогодні, адже з 2020 року Кабінет Міністрів ухвалив оновлену програму діяльності, в якій цифровізація країни визначена, як один із пріоритетів Уряду. Ще на початку створення Міністерства цифрової трансформації поставили цілі: оцифрувати усі державні послуги, навчити щонайменше 6 млн українців цифрової грамотності та залучати до 10% ІТ у ВВП України. Також принципово

важливим завданням поставлено покриття 95% транспортної інфраструктури, населених пунктів та їхніх соціальних об'єктів високошвидкісним якісним Інтернетом. Про це зазначав Віцепрем'єр-міністр України – міністр цифрової трансформації М. Федоров [382]. Фактично йдеться про створення цифрової держави, – держави, яка ухвалює ефективні рішення без корупції, черг і бюрократії, де у всіх є Інтернет, де всі мають цифрові навички на високому рівні, де послуги можна отримати в кілька кліків [187].

«Активно працюємо над тим, щоб держави було менше в житті людини й бізнесу. Тобто втілюємо в життя нашу ідею – зробити найзручнішу державу у світі з точки зору взаємодії людини і держави, бізнесу і держави, з точки зору державних послуг. Дуже важлива теза – річ не в людях, річ у системі. Комп'ютер не бере хабаря, тому все, що можна автоматизувати, ми автоматизуємо. Хочемо, щоб послуги були в мобільному додатку, а не лише на порталі. Хочемо, щоб послуги надавали взагалі без участі чиновників. Наприклад, вже запустили послугу з реєстрації ФОП, ТОВ. До цього рівень реєстрації ФОП онлайн становив лише 4%, нині це вже 60%. Понад 240 тисяч ФОПів відкрито завдяки порталю «Дія» у 2020 році. Рівень задоволеності від такої реєстрації ФОП уже перевищує 90%. Тепер робимо наступний крок – прибираємо реєстраторів узагалі: зареєстровано законопроект, який зробить цю послугу автоматичною. Загалом діє найшвидша реєстрація бізнесу. Нині ФОП можна зареєструвати за 7 хвилин, ТОВ – за 20. Також є послуга – безкоштовна консультація для підприємця-початківця чи підприємця, який розвиває свою справу. Щомісяця йдеться про сотні онлайн-консультацій. Це круто з точки зору побудови країни підприємців – це також наша велика мрія. Діють і офлайн-центри з надання послуг підприємцям у Києві, Миколаєві, Харкові. За кілька років покриємо країну не лише онлайн, а й офлайн-центрами для надання консультацій підприємцям», – зазначав у 2020 році М. Федоров [187].

Тобто створення цифрової держави – потреба часу, яка має вивести Україну у світові лідери із залучення інвестицій, протидії корупції та

непотрібної бюрократії, а найголовніше – зручності та комфорту взаємодії людини із державою [382], розвантаження співробітників держсектора від монотонних завдань. Разом з тим саме бюрократія перешкоджає швидкому ухваленню рішень і впровадженню інновацій через що державний сектор оцифровується, як правило, повільніше за приватні компанії [293]. Тут доречно вказати, що західна практика дійшла до того рівня, коли цифрова трансформація (як певний шлях, який складається із відомих етапів: розуміння, планування, виконання) ґрунтується на роботі з відкритими інноваціями (це такі, що приходять ззовні). Відома управлінська мудрість каже: «Ким би ти не був, найкращі люди працюють не на тебе». Не використовувати можливість залучити зовнішні сили до інновацій вважається марнотратством [38]. Зазначений аспект наочно демонструє важливість розвитку державно-приватного партнерства як додаткового рушійного механізму цифрової трансформації, який відкриває доступ до нових ідей, технологій і підходів, які, своєю чергою, збагачують внутрішньоорганізаційні процеси та роблять їх більш ефективними [100].

З усім тим, попри переваги, є низка негативних тенденцій позанаціонального середовища, що мають вплив на внутрішню політику України, реалізацію запроваджених механізмів реформування та загальний стан процесів державотворення. Відповідно, їх можна ідентифікувати і як зовнішні фактори, які ускладнюють процес впровадження адміністративної політики України. Зокрема окрім втручання інших держав або зовнішніх сил у внутрішні справи України, включаючи інформаційні війни, дезінформацію та підтримку терористичних об'єднань (мінімізувати негативний прояв яких, до речі, слід у спосіб систематичного оновлення процедур забезпечення кібербезпеки, впровадження стратегій протидії інформаційним атакам, а також культивування медіаграмотності населення з одночасним укріпленням оборонних можливостей), до числа таких можемо віднести, наприклад, такі як:

- 1) міжнародна політична нестабільність у світі, зокрема дипломатичні

конфлікти та зміни в міжнародних відносинах – у різні історичні періоди на планеті існувало безліч «гарячих точок» і зон політичної нестабільності, як глобального, так і локального масштабу. Їхня важливість для міжнародних відносин була і залишається високою, адже вони є вкрай загрозливим чинником для будь-якої країни та інтегрованого об'єднання, що межує з даною зоною. Власне, політична нестабільність, як і нестабільність в інших сферах, – це нездатність певної системи працювати в бажаних і заданих умовах, протягом довготривалого періоду. Природа виникнення дестабілізаційних зон складна і багатоманітна, але, як правило, вони виникають на межі зіткнення цілей декількох суб'єктів міжнародних відносин, що мають свої політичні, фінансово-економічні, енергетичні або культурні інтереси [319]. Зокрема наразі між трьома провідними геополітичними силами – США, ЄС та Китаєм – посилене суперництво у боротьбі за економічну незалежність, особливо у сфері цифрових технологій. З 2020 року Китай та США продовжують докладати зусиль для ослаблення своєї стратегічної взаємозалежності на тлі вкрай напружених торгових відносин, технологічної конкуренції, промислового суперництва та протиріч з питань, що належать до сфери суверенітету Китаю. Тим часом ЄС намагається використати свою торгову, інвестиційну та промислову політику, а також здатність впливати на формування міжнародних норм та стандартів для просування у напрямі стратегічної автономії [410]. Водночас досить гучним, однак доречним є твердження, що війна росії проти України змінила світ. Щонайменше повномасштабне збройне вторгнення спричинило глобальний шок, тому що «ознаменувало собою різке закінчення тридцятирічного періоду глобалізації та системи міжнародного співробітництва» та призвело до виникнення найгострішої безпекової кризи у Європі з часів Другої світової війни. Наслідки російсько-української війни, які безпосередньо впливають на глобальні тенденції, спонукатимуть до створення засад нового європейського порядку [412]. Для України у цьому контексті актуально надалі зміцнювати дипломатичні відносини, брати

активну участь у міжнародних обговореннях та форумах, на яких слід висвітлювати свій досвід та бачення майбутнього, наладжувати відносини зі стратегічними партнерами для підтримки стабільності та проведення реформ;

2) коливання на світових ринках, економічна політика інших держав – рівень економічних зв'язків по всьому світу сьогодні набув надзвичайної глибини. Значна взаємозалежність національних економік не дозволяє з незмінною ефективністю використовувати традиційні протекціоністські та конкурентні заходи для посилення національної економічної безпеки. Наприклад, «валютні війни» 2009-2010 років між Китаєм та США виявилися безрезультатними і не сприяли врегулюванню ні глобальних економічних проблем, ні питань на національному рівні [57]. Зокрема і пандемія COVID-19 внесла свої корективи, адже спричинила економічну кризу, а також створила передумови для фінансової кризи. Центробанки повинні були діяти швидко та забути все, що вони робили раніше. Експерти відзначають і про те, що наслідки кліматичних змін є негативними для монетарної політики. Це підтверджується результатами репрезентативного опитування споживачів, які під час конференції озвучив Рафаель Шьонле, економіст-дослідник у Федеральному резервному банку Клівленда (США). Респонденти очікують, що в найближчому майбутньому стихійні лиха, які завдаватимуть значних економічних збитків, виникатимуть значно частіше [420]. Ну і, звісно, війна в Україні. Росія та Україна є великими постачальниками біржових товарів. Через війну вони не працюють, як раніше. Світові ціни на нафту, газ та пшеницю стрімко підскочили. Враховуючи, що йдеться про 30% світового експорту самої лише пшениці, ціни на продовольство сягнули рекордних рівнів. Зростає інфляція, яка знецінює доходи та збільшує попит. Відповідно, переосмислення енергетичної торгівлі, реконфігурація ланцюгів постачання, фрагментація платіжних мереж і переоцінка валютних резервів – це лише деякі із довгострокових наслідків війни. Причому геополітична напруга особливо підвищує ризики економічної фрагментації у торгівлі й технологічній сфері. Європа і сусідні регіони є епіцентром цих змін, адже

російська рецесія і безпрецедентні санкції формують нове фінансове середовище [411]. За зазначених умов Україна має сфокусуватись на залучені іноземних інвестицій, тобто оптимізувати нормативне середовище для покращення бізнес-клімату, забезпечити розвиток внутрішнього ринку інноваційними товарами та послугами, що матимуть попит закордоном;

3) (не) виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною у рамках спільних домовленостей, у тому числі відсутність або недостатність підтримки з боку міжнародної спільноти запланованих до реалізації спільних заходів (як фінансової, так і технічної або експертної допомоги) – встановлюючи загальновизнані стандарти через приєднання в тій чи іншій формі до міжнародних договорів, держава бере на себе більш комплексний тягар з імплементації, реалізації та захисту їхніх положень, ніж це може здаватися на перший погляд. Високий рівень правового забезпечення відповідного міжнародного зобов'язання гарантується не рішенням про приєднання до міжнародної угоди законодавчого органу чи глави держави, а повсякденною усвідомленою працею державних інституцій та посадових осіб [9]. Яскравим прикладом (не) виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною у рамках спільних домовленостей є Угода про асоціацію. У випадку слідування Україною усіх її нормативів матимемо позитивні наслідки – вступ до Європейського Союзу. Протилежне спостерігатимемо якщо Україна ігноруватиме її положення, що, своєю чергою, може призвести до загострення відносин з Європейським Союзом і втрати перспективи вступу. Зокрема відсутність належної імплементації норм, передбачених Угодою про асоціацію, або ігнорування їх може призвести до критики з боку європейських інституцій, посилення контролю над процесом реформ і навіть до призупинення фінансової та технічної допомоги. У цьому контексті варто зауважити, що міжнародні зобов'язання та вимоги міжнародних організацій, таких як Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз або Світова організація торгівлі, практично вже створили додатковий тиск на Україну щодо проведення певних реформ або змін, які є важкими для виконання в

короткі терміни. Й загалом рішення про інтеграцію – це свого роду «квиток в один кінець». Хоча завжди залишається можливість, що інтегрована система в якийсь майбутній час може повернутися до децентралізованої системи – передача повноважень щодо прийняття рішень на нижчі рівні влади є дуже актуальним питанням у ЄС – немає гарантій, що така нова децентралізована система працюватиме за тією самою схемою, що й попередні. У цьому сенсі інтеграція це вибір раз і назавжди відмовитися від старої управлінської системи. І це не дивно, що таке рішення завжди пов'язане із емоціями [466, с. 22]. Яскравим прикладом деінтеграційного процесу є «Брекзит». Причому з самого початку вступу Великої Британії до наднаціональних європейських спільнот виділялася з-поміж інших суб'єктів-членів Європейського Союзу своєю окремою, дуже часто відмінною позицією від інших держав-членів. Цікавим є те, що Велика Британія дуже часто висловлювала свою позицію, яка не сходилася з позицією інших, задля того, щоб підтвердити і закріпити ще раз свою значущість порівняно з іншими державами-членами. Прикладами цього є: відмова ще на початковому етапі від: 1) єдиної європейської валюти – «Євро», 2) Шенгенської угоди, що мала визначальну роль для політики ЄС, 3) Хартії про основні права громадян ЄС, 4) уніфікації законодавства у сфері внутрішньої безпеки і юстиції за Лісабонською угодою 2007 року, що прямо суперечить Копенгагенським критеріям 1993 року – вимозі адаптувати законодавство країни до *acquis communautaire* [143]. Як слушно зауважує І. Яковюк: «Великобританія фактично увійшла до Європейської економічної спільноти на особливих умовах, які вона послідовно відстоювала надалі, перебуваючи осторонь від більшості інтеграційних процесів (так, наприклад, британський уряд у 1989 році відмовився підписати Хартію Європейського Співтовариства про основні соціальні права працівників). Увійшовши до складу Європейського Союзу, Великобританія фактично продовжувала вікові традиції британської геополітики, перешкоджаючи політичній консолідації Європи» [414]. Вступ до європейських спільнот був суперечливим не тільки для самої Британії, а й

для визначних постатей, однією з яких був Шарль де Голль, який вважав Англію «несумісною з Європою» [453], хоча він ніколи не був прихильником «острівчан» [405]. Тому вбачаємо, що ведення переговорів щодо умов та термінів виконання зобов'язань, пошук компромісних рішень, активна участь у міжнародних платформах для захисту національних інтересів – все це допоможе вирішити нехай не всі, однак більшість питань щодо виконання міжнародних зобов'язань та вимог міжнародних організацій. Адже, співпраця з міжнародними партнерами критично важлива для України. Тут актуально вказати, наприклад, про ленд-ліз для України, який закінчився, так і не почавшись. З жовтня 2023 року американський закон втратив чинність. Влада США мала б його продовжити на наступний рік, але цього так і не зробила [389]. Загалом рішення про запровадження ленд-лізу для України є визнанням з боку США виняткової ролі України в стримуванні російської збройної агресії та недопущенні її розповсюдження на захід, зокрема на держави східного флангу НАТО. Ленд-ліз для України означає отримання стратегічно важливої військової допомоги для подальшого ефективного відбиття агресії збройних сил росії з огляду на ризики затягування воєнного конфлікту [98]. Уточнимо, що військова допомога Україні поки що виділялась за трьома іншими програмами з федерального бюджету США: Ініціатива сприяння безпеці України (Ukraine Security Assistance Initiative, USAI), зовнішнє військово фінансування (Foreign Military Financing, FMF) та вилучення із запасів зброї США (Replenishment of U.S. weapons stocks або ж PDA – Presidential Drawdown). Всі вони для України безкоштовні, на відміну від ленд-лізу [389]. Втім ленд-ліз має значні переваги – змога в спрощеному та прискореному режимі (у максимально короткі терміни) отримувати продукцію оборонного призначення безпосередньо зі складів та баз зберігання Сполучених Штатів [98]. Звісно, виконання міжнародних зобов'язань, як і отримання міжнародної допомоги, це інтерес України. Тому вона має продемонструвати свою здатність відповідально й ефективно використовувати надані ресурси, виконувати міжнародні зобов'язання та



впроваджувати необхідні реформи. Причому критично важливо провести аналіз контексту, у якому має протікати ця співпраця. Очевидно, що інтеграція та диференціація по-різному впливають на різні елементи адміністративної політики [466];

4) залежність від міжнародних кредитів та сторонньої фінансової допомоги – зауважимо, що відтоді, як росія розпочала неспровоковане повномасштабне вторгнення, більшість країн світу згуртувалися, щоб надати Україні грантову допомогу або кредити на вигідних умовах. Але не всі міжнародні організації лояльні до нашої країни в настільки критичній ситуації. Зокрема Міжнародний валютний фонд, який є одним із джерел фінансової підтримки України, не надав жодних пільгових умов для погашення кредитів та продовжує викачувати цінні ресурси з державного бюджету. Як і до війни, так і в умовах кризи, крім тіла боргу та відсотків Україна має сплачувати Міжнародному валютному фонду додаткові надбавки. Звичайно, такі вимоги не можна назвати ультиматумом – це лише умови, які країна погоджується виконувати. Зауважимо, що тема сплати Україною додаткових надбавок Міжнародному валютному фонду є основою дослідження Інституту аналітики та адвокації. Організація ще від початку війни зверталася до світових лідерів щодо перегляду контрпродуктивної політики Фонду, але його умови не змінилися [192]. Тому зміцнення фінансової незалежності, розвиток національної економіки, зниження зовнішньої заборгованості, розробка ефективних економічних стратегій, – це першочергові завдання, що постають перед Україною в контексті подолання залежності від міжнародних кредитів та сторонньої фінансової допомоги. Необхідно зосередитися на стимулюванні внутрішнього виробництва, залученні інвестицій, підтримці малого та середнього бізнесу, а також впровадженні інноваційних технологій;

5) погіршення кліматичних та екологічних умов – глобальна зміна клімату стала однією з найнагальніших екологічних проблем, до вирішення якої прикута увага людства. Її наслідками є небезпечні погодні катаклізми,

різкі зміни погоди, паводки, повені, сильні вітри, зливи і дощі, град, посухи, що призводять до значних екологічних та економічних збитків у всьому світі. За останні роки майже вдвічі зросла повторюваність днів з максимальними температурами влітку понад 35 і 40°C, що належить до екстремальних погодних явищ. На більшій частині України вже спостерігається тенденція до посилення посух, збільшення кількості та тривалості спекотних періодів та посилення пожежної небезпеки, зросла повторюваність та інтенсивність гроз, сильних злив, граду, шквалів. Зміна клімату на території України підвищує ризики для стану здоров'я населення, екосистем, водних, лісових ресурсів, сталого функціонування енергетичної інфраструктури та агропромислового комплексу, що може завдати і вже завдає колосальних збитків [97, с. 5–6]. Зрозуміло, що вплинути на погодні явища змоги немає, але зосередитись на адаптації до цих змін та мінімізації їхніх негативних наслідків цілком можливо (наприклад, у спосіб підтримки та розвитку екологічних ініціатив);

б) міграційні процеси – станом на червень 2023 року за кордоном перебуває 8 млн 177 тис. громадян України, тобто близько 20% населення нашої держави до 24 лютого 2022 року. Це дані українського Міністерства закордонних справ, які Громадянська мережа ОПОРА отримала у відповідь на запит. Утім, точної інформації про кількість українських переселенців за кордоном немає, адже різні інституції використовують різні методології підрахунку. Натомість міжнародні організації підраховують кількість українців за кордоном на основі опублікованої або отриманої від органів влади понад 40 країн інформації. Зокрема, враховують і дані про 1,3 млн громадян України в росії та білорусі, що викликає сумніви. Нині Україні не відомо, скільки її громадян перебуває на території країн-агресорів і тим паче, скільки з них виїхали туди добровільно, а скількох окупаційні війська депортували примусово [387]. Означене є серйозною проблемою, як для України, так і країн, в які особи прибувають. З одного боку, це втрата людського капіталу, який вкрай необхідний Україні як зараз, так і у період відновлення. А з іншого – додатковий тягар соціального обслуговування для

країн, що надали прилисток українцям. Не є дивиною, що мігранти ризикують опинитися у т. зв. пастці бідності, з якої не так легко вийти. Значною мірою це зумовлено тим, що переселення з власної країни до, зокрема, західноєвропейських потребує значних коштів. Поряд з цим, дефіцит кадрів означає, що в Україні може виникнути потреба у залученні іноземної робочої сили. Особливо це стосується визволених регіонів, зруйнованих війною. Враховуючи географію сучасних міграційних потоків, в Україну приплив робочої сили можна очікувати передусім з азійських країн. Відповідно, треба бути готовими до відповідних соціокультурних та соціально-психологічних викликів, які, як свідчить досвід інших країн, мають значний конфліктний потенціал, нівелюючи таким чином позитивний економічний ефект. Відтак, для успішного залучення трудових ресурсів з інших країн Україні вже сьогодні необхідно мати продуману міграційну політику, яка б включала дотримання міжнародних стандартів у сфері міграції, міжнародного захисту, працевлаштування та інтеграції. Це водночас дозволить краще усвідомити напрями підтримки українців за кордоном [232];

7) технологічний прогрес та стрімкий розвиток інновацій в інших країнах – проблема формування конкурентних переваг національної економіки займає визначальне місце у економічній політиці будь-якої країни, що стикається з численними глобалізаційними викликами та постійним загостренням міжнародної конкуренції. Країни, що володіють конкурентними перевагами заснованими на інноваціях, займають належне місце в світовому співтоваристві. На жаль, на сьогодні використання інновацій як одного з найвагоміших факторів підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки України системно не здійснюється. Таким чином, стратегічним завданням є підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки на інноваційних засадах, що має сформувати переваги для вітчизняних виробників у боротьбі з конкурентами на внутрішніх та зовнішніх ринках і дозволить Україні зайняти гідне місце поряд із розвиненими світовими країнами [127, с. 86]. Це вимагає

від України чіткого та реалістичного плану інноваційного розвитку, адекватної державної підтримки інновацій, а також створення інноваційної інфраструктури.

Окремо слід вказати про військові регіональні конфлікти та безпосередньо війну в Україні, адже аналіз зазначеного матеріалу дає можливість виокремлення цього фактору в окрему групу, зокрема так званих «гібридних». Уточнимо, що у нашому розумінні йдеться про двояку природу окремих з таких, тобто спричинення ними як негативних, так і позитивних впливів.

Зокрема одним із наслідків агресії росії є те, що загальний імідж України у світі радикально покращився. Ці зміни відбуваються не лише серед політичних еліт, а й серед світової громадськості загалом. Про українську перспективу голосно чують у західних столицях, а Україна постійно знаходиться на радарх західних країн. Одним із головних висновків українських дипломатичних документів є те, що з 1991 року українських дипломатів в західних столицях сприймали через призму росії. Українські дипломатичні записи свідчать про те, що російські дипломати та військові аташе лобіювали політиків і поширювали антиукраїнську інформацію серед офіційних осіб в ЄС, Організації Північноатлантичного договору та інших міжнародних організаціях. Західні політики часто покладалися на інформацію, надану російськими офіційними особами, яка неминуче відображала позицію росії. Українські офіційні особи висловили розчарування тим, що в 1990-х і 2000-х роках країни Заходу вели зовнішню політику, упереджену щодо росії, орієнтовану на врахування інтересів Москви та базуючись на джерелах інформації Москви, на шкоду іншим пострадянським країнам. Західні політичні еліти не мали чіткого розуміння історії України, її національних традицій, викликів розвитку її демократії та переходу до ринкової економіки, значення та позитивної ролі націоналістичних рухів. Як приклад, німецькі дипломати в 1994 році казали своїм українським колегам, що росія є найважливішим партнером Німеччини

у Східній Європі і що «Німеччина ні в якому разі не ризикне псувати свої відносини з Росією заради інтересів деяких пострадянських держав». Українських лідерів часто зображували як ненадійних і корумпованих. Зараз світ значною мірою згуртувався на підтримку України, яка бореться проти агресії росії, хоча, на жаль, ця зміна мислення відбувається серед трагедії війни та за рахунок життів українців. Безпрецедентні економічні санкції, відхід багатьох компаній із росії та політична, економічна та військова допомога, яку Україна отримала від колективного Заходу, – усе це ознаки того, що Україна перемагає в інформаційній війні та що наративам росії кидається виклик [451]. Однак це не означає, що Україна може без діяти, адже необхідно надалі зміцнювати національну безпеку, розвивати міжнародну дипломатію для вирішення конфліктів, залучатись міжнародною підтримкою для відновлення постраждалих регіонів.

У продовження, вбачаємо можливим класифікувати означені фактори за критерієм сфери впливу на: політичні (наприклад, війна в Україні), економічні (наприклад, коливання на світових ринках, економічна політика інших держав), соціальні (наприклад, міграційні процеси), технічні (наприклад, технологічний прогрес та стрімкий розвиток інновації в інших країнах), екологічні (наприклад, погіршення кліматичних та екологічних умов), правові (наприклад, (не) виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною у рамках спільних домовленостей).

Окремо зазначимо про можливість виокремлення глобальних факторів впливу (наприклад, міжнародна політична нестабільність) та локальних (наприклад, відсутність або недостатність підтримки з боку міжнародної спільноти запланованих до реалізації спільних заходів).

Отже, негативні тенденції позанаціонального середовища свідчить про необхідність розвитку зовнішніх відносин, формування коаліцій стратегічного партнерства, активної участі у глобальних проектах та програмах, зниження зовнішньої заборгованості, зміцнення інституційної та ресурсної основ процедур забезпечення національної безпеки, а також багато

іншого. У такому контексті може здатись, що існують проблеми значно важливіші ніж розробка та впровадження адміністративної політики України. Однак насправді впровадження адміністративної політики України має ключове значення, адже вона є основою для створення ефективного механізму управління державою. Відсутність тенденцій до керованого, прогнозованого та належного керування суспільними і державними справами є значною проблемою, хоч і цілком закономірним процесом для сучасного стану розвитку України як правової демократичної держави. Без добре розробленої та впровадженої адміністративної політики, навіть найсміливіші зовнішньополітичні стратегії та коаліції не будуть ефективними, оскільки усі проголошені напрями та вектори розвитку без практичного форматування змісту та сутності процедурного аспекту реалізації адміністративної та політичної влади залишаться переважно декларативним [101].

Таким чином, можемо узагальнити, що позанаціональне середовище є системою об'єктивізації позитивних та негативних тенденцій глобального характеру, які чинять безпосередній вплив на процес впровадження адміністративної політики України через свою динамічність та низький рівень прогнозованості. Як зовнішні фактори, ці тенденції не є первинними щодо внутрішніх, однак мають діалектичний взаємозв'язок з останніми. Зокрема глобалізація, як об'єднуючий процес щодо низки з таких впливає на економічну та політичну стабільність країни, інтеграцію в міжнародні організації та економічні союзи, а також на екологічні та соціальні аспекти державного розвитку.

#### **4.3. Цифрова комунікація в публічно-правовій сфері як позитивний приклад подолання перепон на шляху впровадження адміністративної політики України**

Маємо визнати, що цифрова трансформація має безпосередній вплив на

процедури впровадження адміністративної політики України. Її загальне значення, попри наявність окремих недоліків на кшталт відсутності організаційної координації та Інтернет-інфраструктури (відсутнє Інтернет покриття всієї території, недостатнє забезпечення населення смартфонами, низький рівень підготовки старшого покоління з інформаційно-комп'ютерних технологій), недостатнього технологічного оснащення мереж та питань інформаційної та економічної безпеки [182; 288] все ж таки є значним позитивним зрушенням у розвитку політично-адміністративних зв'язків різного рівня.

Щоб підтвердити чи спростувати зазначену тезу, слід детально опрацювати проблематику практичного дискурсу розуміння правового явища «цифрова комунікація», а також виявити суперечності, проблеми та переваги її використання у рамках публічно-правового поля.

Розширюючи загальні основи розуміння терміну «комунікація» до цифрової сфери, важливо розглядати останню у контексті амбівалентності спілкування, розуміючи як позитивні аспекти цифрової комунікації можуть бути збалансовані з викликами та ризиками, які вона представляє для суспільства. З одного боку, цифрові технології розширюють можливості спілкування, забезпечуючи швидкий доступ до інформації та сприяючи відкритому обміну думками та ідеями. Однак, з іншого боку, вони також викликають питання щодо якості цього спілкування та його впливу на суспільство. Наприклад, соціальні мережі можуть створювати платформи для широкого обговорення тем та ідей, проте одночасно вони можуть сприяти поширенню дезінформації та формуванню ізольованих ехокамер, де групи людей обмінюються тільки підтверджуючими їхні власні погляди думками [513].

Багато країн світу вже стикнулася з проблемами боротьби із поширенням дезінформації та фейковими новинами. Однією з нещодавніх таких фейкових новин є поширення інформації про смерть Короля Великобританії – Карла III [469]. Тому, надійність і достовірність інформації,

яка циркулює в цифровому просторі, стає все більш важливою, адже це може впливати на суспільну думку та прийняття рішень. Нові форми цифрового спілкування вимагають переосмислення етичних аспектів, зокрема, захисту приватності та дотримання прав людини в онлайн-середовищі.

Традиційна інтерпретація цифрової комунікації полягає у передачі інформації та знань через будь-який електронний пристрій, який може розпізнавати відповідний формат даних. Однак з розвитком технологій та поширенням Інтернету ця концепція значно еволюціонувала [507]. Сієна Робертс вважає, що цифрова комунікація – «це процес обміну інформацією, повідомленнями та ідеями за допомогою цифрових технологій і платформ. Він передбачає передачу та прийом даних через електронні пристрої та мережі, забезпечуючи взаємодію суб'єктів в режимі реального часу, обмін миттєвими повідомленнями, відеоконференції та поширення мультимедійного контенту на великій відстані» [492]. За твердженнями Асунта Л. і Міккола Л. «цифрові комунікації складаються з різних видів комунікаційних технологій і платформ для співпраці», які дозволяють співробітникам взаємодіяти за допомогою тексту, аудіо, відео та графіки у відкритий та мережевий спосіб. Автори визначають значення цифрових комунікацій у сучасному бізнес-середовищі, зазначаючи, що вони дозволяють ефективно взаємодіяти, співпрацювати та зміцнювати відносини між співробітниками та сторонами за межами організації, адже окрім «таких як електронна пошта та обмін миттєвими повідомленнями, цифрове спілкування дозволяє ділитися, редагувати та зберігати інформацію публічно», що «сприяє створенню нових соціальних зв'язків і зміцнювати наявні стосунки на робочому місці» [427]. Основна ідея такої позиції полягає в тому, що цифрові комунікації не лише сприяють ефективній взаємодії та співпраці в межах організацій, а й поза її межами. Цифрова комунікація робить можливим не лише обмін інформацією, а й розширює та підтримує існуючі соціальні стосунки.

Причому ще десять років тому не було чіткого уявлення про те, що



таке цифрові комунікації. Відтоді цифровий зв'язок став потужним інструментом, який об'єднує людей та організації по всьому світу. Це революціонізувало те, як ми взаємодіємо, співпрацюємо та обмінюємося інформацією, і відкрило безмежні можливості, усунувши географічні кордони. Під час пандемії було підкреслено потенціал цифрових комунікацій. Підприємства без стратегії цифрових комунікацій не змогли вижити в цей час. Відеоконференції стали каналом спілкування, електронні листи стали новим нормальним способом передачі повідомлень [492].

Сьогодні цифрова комунікація відбувається в більш складних середовищах, оскільки користувачі можуть взаємодіяти через різні канали та канали в реальному часі та практично одночасно. Отже, сьогоденний цифровий зв'язок є не лінійним, а багаторівневим і багатоканальним. Соціальні мережі, ймовірно, є найвідомішим прикладом цифрової комунікації, але корпоративні блоги та відео також є цифровими засобами комунікації [507]. Як власне й вебсайти органів влади, які є однією з основних інформаційно-технологічних форм комунікації в е-урядуванні [146].

Тому доречно вбачати, що цифрова комунікація – це процес спілкування, взаємодії, обміну інформацією, ідеями та думками за допомогою цифрових технологій та платформ. Вона, по-перше, забезпечує можливість спілкування в реальному часі, обміну миттєвими повідомленнями та співпраці незалежно від географічних відстаней, що створює можливості для відкритого діалогу, взаємодії та залучення різних сторін до обговорення важливих питань; по-друге, виступає ключовим елементом сучасного світу, де швидкість, доступність та ефективність зв'язку визначають успіх у різних галузях діяльності. Відповідно, цифрова комунікація сприяє взаєморозумінню, співпраці та вирішенню проблем у різних сферах, включаючи бізнес, урядування, освіту та громадську діяльність та уявляється як широкий спектр інтерактивних інструментів, що включають в себе вебсайти, соціальні мережі, електронну пошту,

відеоконференції та інші цифрові канали зв'язку [513, с. 570].

Маємо зазначити, що досліджуваний контекст обмежується площиною урядування. Мовою нормативно-правових актів електронне урядування визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [288]. Однак, акцентуємо увагу, що йдеться про державне управління, трактування якого законодавцем зводиться до діяльності урядових структур та місцевого самоврядування (за виключенням суб'єктів делегованих повноважень). Задля його ефективного впровадження, з-поміж іншого, було оновлено пріоритетні напрямки та стратегію реалізації державної політики у сфері інформатизації, зокрема щодо забезпечення інфраструктурних потреб розвитку інформаційного суспільства, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для підтримки органів державної влади, місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, соціально-економічної, екологічної, науково-технічної, оборонної, національно-культурної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення. Причому акцент зроблено не лише щодо питання фінансування заходів з інформатизації, а й координації, моніторингу та оцінки результатів їх виконання, побудови логіки процесу, яка відповідає сьогоденню [238].

Важливо, що проголошений трансформаційний шлях має революційний характер та робить акцент на посиленні функціональних можливостей електронного урядування та зниженні витрат органів влади на реалізацію владних повноважень шляхом застосування сучасних інноваційних підходів, методологій та технологій (у тому числі Інтернету речей, хмарної інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, shareding economy, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data),

нормативно-правового врегулювання принципів «цифровий за замовчуванням», «одноразове введення інформації» та «сумісність за замовчуванням»), а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проектів розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства. В рамках Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р визначається необхідність: модернізації публічних послуг та розвитку взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; модернізації державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; забезпечення належного управління розвитком електронного урядування. Власне акцентується, що необхідність удосконалення державної політики у даній сфері, спрямована на розв'язання таких першочергових проблем, як: 1) недостатній рівень єдиної координації, контролю та взаємодії замовників завдань і проектів у сфері інформатизації та розвитку електронного урядування; 2) економічна криза, що призвела до зменшення обсягу фінансування завдань та проектів у сфері розвитку електронного урядування; 3) низька якість, ефективність та результативність реалізації проектів і завдань у зазначеній сфері; 4) несформованість та недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу розвитку електронного урядування; 5) низька якість управління розробленням, впровадженням, підтримкою функціонування та розвитком інформаційно-телекомунікаційних систем (бази даних, реєстри тощо) та ресурсів (центри обробки даних, телекомунікаційні мережі тощо) органів влади; б) несформованість базової інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури електронного урядування як техніко-технологічної основи для реалізації всіх проектів і завдань у зазначеній сфері; 7) відсутність автоматизованого обміну даними та інтеоперабельності між інформаційно-телекомунікаційними системами органів влади; 8) недостатній рівень інформаційної безпеки та захисту інформації в інформаційно-

телекомунікаційних системах органів влади; 9) низькі темпи запровадження електронних форм взаємодії між органами влади і фізичними та юридичними особами, зокрема надання електронних послуг та доступу до відкритих даних; 10) неврегульованість питання електронної ідентифікації та автентифікації фізичних та юридичних осіб під час взаємодії з органами влади; 11) низькі темпи розвитку внутрішніх систем електронного документообігу та сучасних інформаційно-аналітичних інструментів підтримки прийняття управлінських рішень; 11) недостатній рівень готовності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження і використання інструментів електронного урядування; 12) цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій між органами влади на центральному та місцевому рівні; 13) недостатній рівень участі громадян та контролю у зазначеній сфері [288].

Тому доречними вбачаються роздуми І. Клименко, що державно-приватне партнерство у контексті електронного урядування має бути підкріпленим такими напрямками державної політики, як: 1) реалізація організаційно-правових та ресурсних механізмів для фінансування державних проєктів і програм електронного урядування з наданням державних гарантій та страхування ризиків інвесторів, що стимулюватиме залучення ресурсів українських та іноземних приватних підприємств; 2) впровадження спільних, державних та приватних інвестицій у національні ІТ-проєкти, які є основою електронного урядування; 3) розвиток та впровадження механізмів залучення приватних інвестицій для навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань електронного урядування. Також необхідно розробити інвестиційну політику у сфері електронного урядування, яка передбачає використання: а) фінансових ресурсів як коштів міжнародних донорів та грантодавців; б) коштів комерційних структур, які залучаються на вигідних для них умовах (пільгові умови доступу до інформації, пільгові економічні умови, податкові пільги

тощо); в) місцевих бюджетів; г) інших джерел, не заборонених законодавством [471, с. 111].

Беззаперечно акцентуація на формуванні якісно нового рівня взаємодії органів влади та громадян є ключовим аспектом розвитку сучасних державотворчих процесів. Проте внутрішньо організаційні процеси мають враховуватись також, адже загалом цифрова комунікація дає змогу уникнути часових і просторових меж, заощаджувати ресурси під час пошуку важливої інформації й надсилання її до адресата, швидко розв'язувати проблеми, одночасно виконувати складні завдання, що охоплюють значну кількість учасників, налагоджувати оперативний зв'язок між органами влади [509], їх політико-адміністративними сегментами.

Примітно, що у цьому контексті йдеться про «електронну інформаційну (комунікаційну) взаємодію», яка передбачає як обмін електронними документами, так і можливість отримання (обміну) електронних даних з інформаційних систем органів влади в автоматизованому режимі відповідно до запитів і повноважень органів влади [81, с. 6]. У практичному сенсі запровадження електронної взаємодії органів влади передбачає можливість: 1) передачі та одержання органами влади організаційно-розпорядчих документів в електронній формі; 2) автоматизованого обміну електронними даними (повідомленнями) між інформаційними системами органів влади; 3) автоматизованого доступу органу влади до електронних даних з інформаційних систем інших органів влади відповідно до повноважень [95].

Відповідно, цифрова комунікація у дискурсі публічного-правового поля ідентифікується через інструментальну складову урядування та представляє собою комплексний набір технологічних засобів та практик, спрямованих на встановлення ефективного спілкування, обміну інформацією та координацію між різними рівнями державного/публічного апарату між собою та окремо з громадськістю.

Цифрові інструменти у цьому контексті виконують ряд важливих

функцій (окрім безпосереднього забезпечення взаємодії, вони також допомагають здійснювати моніторинг та аналіз громадської думки, вирішувати проблеми та впроваджувати стратегічні ініціативи з урахуванням потреб суспільства, реалізовувати ефективну координацію дій та завдань між різними органами влади, забезпечувати доступ до інформації і таке інше). При цьому, успішна реалізація цифрової комунікації у сфері розбудови державності вимагає врахування соціальних, технічних та організаційних аспектів, а також постійного вдосконалення комунікаційних стратегій та інструментів з урахуванням розвитку технологій та потреб суспільства.

При вивченні позивного впливу цифрової комунікації на процедури впровадження адміністративної політики України, першочергово слід звернути увагу на переваги загального процесу цифровізації в контексті діяльності будь-яких структур. Наприклад, цифровізація у глобальному робочому середовищі зараз використовується для загального підвищення ефективності роботи та сприяння організаційному розвитку та змінам [432]. Це досягається шляхом, по-перше, створення уніфікованих стандартів для такої комунікації [498; 499]. Адже, цифрові комунікації можуть діяти як ресурс, який сприяє відчуттю контролю та автономії, а з іншого боку, аспекти цифрової комунікації, що обмежують контроль, можуть становити перешкоду для забезпечення добробуту на роботі, зокрема, і в урядуванні [435].

Доречно відзначити, що сьогодні лише декілька країн світу прийняли нормативно-правові акти, які врегульовують використання штучного інтелекту та цифрову трансформацію публічної влади. Наприклад, ЄС лише у 2023 році прийняв такий акт [505], який встановлює спільні рамки для використання та постачання систем штучного інтелекту в ЄС [426]. Канада прийняла Закон про імплементацію Цифрової хартії 2022 року, яким було введено в дію три акти: Закон про захист конфіденційності споживачів, Закон про штучний інтелект і дані та Закон про Трибунал із захисту персональних даних і даних [434]. А Німеччина має Дорожню карту стандартизації для

штучного інтелекту [449].

По-друге, забезпечення її ефективної інтеграції в наявні адміністративні структури, що включає адаптацію процедур та процесів до нових цифрових інструментів. Причому слід також враховувати дію факторів, які впливають на цифрову комунікацію, серед яких: 1) обсяг цифрової комунікації, 2) очікування постійного зв'язку, 3) якість повідомлень, 4) адаптація нових інструментів, 5) технічні проблеми та 6) гнучкість спілкування [435].

Основна проблема в зазначеному, – недостатні інвестиції в підвищення кваліфікації співробітників держслужб для безперешкодного використання нових технологічних рішень. Розробка програмних рішень для державного сектору вимагає індивідуального підходу і консультації з ІТ-фахівцями. Якщо говорити про успішні приклади спільної роботи державних органів і користувачів у короткі строки, у цьому разі можна згадати розроблене рішення для оброблення даних, яке оптимізувало роботу Центру допомоги з безробіття під час пандемії у США. У Німеччині уряд виділив фінансування для створення близько 30 лабораторій для навчання держслужбовців основам роботи в електронних платформах. Власний досвід свідчить, що застосунок «Дія», запущений в Україні 2020 року, окрім спрощених механізмів дозвільної системи, дав змогу громадянам проводити ідентифікацію за допомогою цифрових документів і ділитися ними з понад 50 державними службами. Таким чином, це рішення сприяло зменшенню бюрократії та скороченню паперової роботи 10% державних службовців. І останнє, не менш важливе: запуск застосунку призвів до підвищення обізнаності українців про цифрові технології, що прискорило майбутні цифрові перетворення в інших галузях [293].

Тому слід визнати активну державну політику цифровізації, що проводиться останніми роками: сформоване правове поле такої діяльності, створено Міністерство цифрової трансформації, призначено по іншим міністерствам та відомствам координаторів, що відповідають за

впровадження нових цифрових технологій. На означене міністерство покладено відповідальність щодо цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян. Уряд України за цей час провів активну політику щодо розвитку цифрової інфраструктури: створено портал і додаток «Дія»; реалізуються проекти «Дія.Цифрова освіта»; «Дія.Бізнес»; «Безпека дітей в інтернеті»; «eРезиденство»; «Дія.City»; «Євроінтеграція» та інші [182].

Причому якщо порівняно нещодавно бракувало стратегічних програм цифровізації міст та регіонів, що розроблені на центральному рівні, та цифровізація на місцях відбувалась переважно за власної ініціативи, то заслуговує на увагу, що Міністерство розвитку громад та територій (наразі це Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури) та Міністерство цифрової трансформації декларували, що мають єдине бачення цифровізації регіонів. У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» [255], містяться конкретні завдання за напрямом «Цифрова трансформація регіонів», серед яких: 1) проведення реінжинірингу публічних послуг; удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує механізм надання публічних послуг, та забезпечення їх впровадження через Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Портал Дія»; 2) забезпечення електронної взаємодії між національними реєстрами, реєстрами органів місцевого самоврядування; 3) запровадження можливості отримання електронних послуг через смартфон та через мобільний додаток Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Портал Дія», облаштування відкритих Wi-Fi зон у громадських місцях; 4) забезпечення розвитку платформ та офіційних порталів органів місцевого самоврядування; 5) впровадження та поширення в регіонах інтегрованої системи електронної ідентифікації; 6) забезпечення переведення пріоритетних публічних послуг, у тому числі відкритих даних та інструментів електронної демократії, в електронну форму; 7) забезпечення безперешкодного доступу до високошвидкісного



Інтернету всіх населених пунктів (насамперед сільських та малих міст; 8) впровадження використання систем відеоспостереження, контролю за якістю повітря, рівнем забруднення на будівлях державних органів, соціальних закладів та комунальних установ для створення загальнодержавної мережі фіксації подій та природних явищ [100; 179, с. 88].

Відповідно, фактори впливу на цифрову комунікацію визначають її особливості. Також треба враховувати сферу, у якій здійснюється цифрова комунікація [79], – державне управління (нинішня його форма об'єктивує «урядування») чи сфера розбудови державності загалом. Зрозуміло, що контекст останнього є значного ширшим. Зокрема, на нашу думку, особливостями цифрової комунікації як інструменту розбудови державності є такі:

– глобальне охоплення – цифрова комунікація дозволяє органам влади спілкуватися з громадянами та іншими структурами не тільки на місцевому рівні, але й на національному та міжнародному рівнях, що розширює можливості для координації та співпраці;

– інтерактивність – цифрова комунікація забезпечує можливість взаємодії та розширеної комунікації між органами влади і громадянами, створюючи можливості для активного залучення громадськості до управлінського процесу;

– швидкість – цифрова комунікація дозволяє структурам влади оперативно реагувати на події в реальному часі, що допомагає збільшити швидкість вирішення проблем та ефективність прийняття політичних рішень;

– можливість персоналізації – цифрова комунікація дозволяє структурам влади налаштовувати комунікацію з окремими групами громадян відповідно до їхніх інтересів та потреб, що сприяє покращенню зв'язку та взаєморозумінню;

– розширення доступності – цифрова комунікація дозволяє зробити адміністративні послуги та інформацію більш доступними, що сприяє зменшенню бар'єрів доступу до державних ресурсів та послуг;

– адаптивність – цифрова комунікація надає можливість структурам влади швидко реагувати на зміни в суспільстві та економіці, а також адаптувати стратегії та політики розвитку відповідно до нових викликів та можливостей;

– підвищена необхідність захисту безпеки та конфіденційності – при використанні цифрової комунікації структури влади мають приділяти особливу увагу захисту персональних даних та запобіганню кібератакам.

Остання особливість (підвищена необхідність захисту безпеки та конфіденційності), як показала війна в Україні, є найбільш визначальним фактором ефективної та безпечної цифрової комунікації, адже кібератаки дозволили розширити масштаби війни до цифрового простору. Наприклад, у ніч з 13 на 14 січня 2022 року хакери атакували урядові сайти. Не працювали сайти уряду, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства освіти і науки, Міністерства закордонних справ. Натомість можна було зайти на сайт Міністерства культури та інформаційної політики, також працювали сайти Верховної ради і президента України. Станом на 8 ранку був тимчасово недоступний портал «Дія». Загалом під час кібератаки постраждали близько 70 сайтів влади України [27]. Аналогічно 17 березня 2023 року відбулась кібератака на державні ресурси України, в тому числі на Єдині та Державні реєстри, сайти Міністерства юстиції України, Державне підприємство «Національні інформаційні системи» [199]. Окрім того, атакам піддавались і системи документообігу державних органів, зокрема були зафіксовані спроби поширення шкідливих документів через «Систему електронної взаємодії органів виконавчої влади» [373].

Тому не дивно, що безпека та конфіденційність є однією з актуальних проблем цифрової ери. Нові технології та методи стеження постійно створюють нові загрози конфіденційності. Сьогодні існує суспільна дискусія щодо бажаного майбутнього суспільства та ролі конфіденційності в цьому суспільстві. Ця дискусія потребує серйозного розгляду системних взаємозв'язків, які кидають виклик конфіденційності, зокрема, при

використанні інструментів цифрової комунікації [479]. Відповідно, забезпечення безпеки та захист конфіденційності є одним із ключових питань у поточній цифровій трансформації.

Зазначимо, що захист конфіденційності сприймається як засіб, який забезпечить особистість людей, зменшить ймовірність здійснення крадіжки особистих даних і підвищить довіру. У багатьох ініціативах із впровадження систем керування цифровими ідентифікаторами потреби конфіденційності розглядаються лише з технічної точки зору, і вони не розглядаються як частина основних вимог до програмного забезпечення з самого початку проєктів. Однак, як вірно зазначили Бен Айєд Г. і Гернауті-Хелі С. конфіденційність має розглядатися з самого початку, використовуючи інтегрований та міждисциплінарний підхід [431]. Відповідно, говорити про розвиток можливостей цифрової комунікації неможливо без включення питань забезпечення безпеки та захисту конфіденційності, в сукупному інтегрованому та міждисциплінарному підході [513, с. 574].

Проблема захисту конфіденційності виникла з необхідності розширення можливостей отримання особистих знань про людей, які в деяких випадках необхідні для захисту безпеки, а з іншого – можуть прямо порушувати права людей [431]. Обробка величезних обсягів даних може призвести до ситуацій, коли контролери даних (уповноважені суб'єкти) знають багато особистих характеристик про людей. У деяких випадках ці суб'єкти можуть знати про окремих людей більше, ніж вони самі про себе [446]. Тому баланс між приватністю та безпекою персональних даних – складне питання, яке в епоху інформатизації не може вирішуватися політиками, юристами, технічними фахівцями або спецслужбами на підставі поглядів минулого часу. Захист персональних даних взагалі не зводиться лише до вимог забезпечення якості технічної обробки даних і посилення заборонних заходів в інтересах створення умов загальної безпеки [438].

Таким чином, у публічно-правовій сфері при використанні цифрової комунікації можуть виникнути серйозні проблеми безпеки та

конфіденційності. Зокрема, зростає ризик порушення приватності громадян через недостатній контроль за збором та обробкою особистих даних уповноваженими структурами. Крім того, відсутність адекватної захищеності цих даних може сприяти кіберзлочинності та несанкціонованому доступу до чутливої інформації. Нерідко виникає проблема недооцінки ризиків, пов'язаних з використанням цифрових інструментів, що може призвести до вразливості перед кібератаками. Крім того, важливо враховувати етичні аспекти та питання справедливості в обробці даних такими структурами, щоб уникнути дискримінації та зберегти довіру громадян до державних установ [513].

Уповноважені структури можуть недооцінювати ризики, пов'язані з цифровою комунікацією, та бути непідготовленими до відповіді на них. Відсутність чітких політик та процедур управління даними може призвести до їх некоректної обробки, зміни або втрати. Загальний контекст цих проблем вимагає комплексного підходу до забезпечення безпеки та конфіденційності в публічно-правовій сфері, враховуючи технічні, правові, етичні та організаційні аспекти [513].

Отже, швидкі зміни технологій, відсутність спеціалізованих нормативно-правових актів, брак стратегічного планування та низка інших об'єктивних несприятливих чинників є ключовим підґрунтям для виникнення непорозумінь чи неоднозначності у механізмах реалізації правових обов'язків та прав учасників цифрової комунікації. Для вирішення визначених питань та забезпечення належного балансу між приватністю та публічністю, правами особи та інтересами національної безпеки, конфіденційністю та прозорістю влади, необхідно використати позитивний досвід ЄС та інших країн світу, які розробили та прийняли нормативно-правові акти, що регулюють створення та використання штучного інтелекту та стандартизували цифрову трансформацію своїх країн та ЄС в цілому. Крім того, досвід України у реалізації національного проекту «Цифрова держава» також продемонстрував, що такі проекти можуть

успішно протистояти кібератакам та бути легким та доступним інструментом для громадян і бізнесу, досягаючи при цьому зазначеного балансу.

Таким чином, обґрунтовуємо висновок, що цифрова комунікація є значним позитивним зрушенням у розвитку політично-адміністративних зв'язків різного рівня, адже це ключовий інструмент сучасного державотворення, що відкриває широкі можливості для швидкого та транспарентного обміну інформацією та стимулює активну громадську участь у формуванні політики і прийнятті суспільно важливих державних рішень. Окрім того, цифрова комунікація сприяє ефективному урядуванню шляхом використання різноманітних цифрових інструментів для аналізу, моніторингу та реагування на потреби суспільства. Будучи важливим каналом зв'язку, вона допомагає у вирішенні складних проблем та формуванні стратегій розвитку, забезпечуючи відкритий діалог та взаєморозуміння між державою та інститутами громадянського суспільства.

#### **Висновки до Розділу 4**

1. Уточнено, що чинники та фактори, які ускладнюють або гальмують процеси отримання адміністративною політикою України практичного прояву з теоретико-емпіричного дискурсу можуть об'єктивувати наявність організованого середовища, яке як одиничним, так і сукупним виявом формується під впливом складних взаємодій між соціальними, економічними та політичними умовами. Прийнято рішення такі чинники та фактори визначати за двома критеріями, тобто їх диференціацією на внутрішні та зовнішні.

2. Внутрішніми чинниками, що перешкоджають впровадженню адміністративної політики України названо комплексні перепони, що формально існують ізольовано один від одного, однак фактично є взаємопов'язаною єдністю негативних процесів, що існують та розвиваються

у сфері розбудови державності. До числа таких віднесено, наприклад:

– надмірну формалізацію регуляцій та недостатню адаптивність політико-адміністративних систем до необхідних змін (має прояв шляхом здійснення регулювання заради регулювання) – це стає причиною втратити зв'язку з реальними потребами суспільства, природно виникає опір змінам, адже суб'єкти влади звикли до старих методів управління і не готові приймати нововведення, що уповільнює процес необхідних реформацій. Зазвичай, навіть після проведення реформ, часто існує розрив між «новим» та «усталеним», оскільки старі парадигми настільки укорінені, що не дозволяють розширити горизонти управлінської свідомості. Для подолання опору змінам запропоновано: а) створити механізми ефективної комунікації через постійне інформування працівників про причини, цілі та переваги змін; б) залучати працівників до процесу аналізу доцільності запровадження необхідних змін, планування оптимізацій та впровадження нововведень; в) забезпечити розвиток інноваційної культури, яка передбачає постійний саморозвиток; г) здійснювати поступове впровадження змін через їх поетапне введення;

– високий рівень корупції в державних органах, який знижує ефективність політичної діяльності та реалізації адміністративних заходів, підриває довіру населення до влади та сприяє нецільовому використанню ресурсів – йдеться про наявність корупційних ризиків у функціонуванні як державної, так і політичної служби в Україні. Причому вони ідентифікуються на конкретно такі, що мають об'єктивізацію в адміністративній і політичній площинах, а також в узагальненому їхньому прояві для цілісного політико-адміністративного суб'єкта. Для мінімізації їх проявів запропоновано зосередитись на забезпеченні активної участі громадян у прийнятті рішень та контролі за їхнім виконанням шляхом зміцнення ролі громадських організацій як основних суб'єктів побудови відкритого та демократичного суспільства;

– недостатню підготовку і кваліфікацію політичних та державних

службовців, що має наслідком допущення системних управлінських помилок (зокрема попри те, що країні багато освічених людей і висококваліфікованих спеціалістів, неефективна законодавча база та наявні на цей час методи навчання стали перешкодою не лише для освітнього прогресу, але й для розвитку державного будівництва) – розроблення і прийняття Стратегії формування професійних компетенцій політичної та державної служби, буде сприяти досягненню спільних цілей щодо ефективного функціонування системи підготовки/перепідготовки/підвищення кваліфікації державних службовців та виборних посадовців;

– брак фінансового забезпечення, що не дозволяє впроваджувати інноваційні підходи та необхідні реформи, обмежує можливості для реалізації стратегічних планів та проектів, що потребують значних витрат – це створює необхідність розробки механізмів, спрямованих на ліквідацію причин бюджетного дефіциту в Україні з метою вирівнювання фінансового балансу та забезпечення сталого розвитку (зادля цього необхідно, наприклад, оптимізувати системи оподаткування, адміністрування державних витрат, господарське та інвестиційне законодавство тощо);

– відсутність стабільності, ефективності реформаційного планування в узгодженому форматі й загалом низький рівень техніки нормопроекування – попри рішучі кроки законодавців здійснити впорядкування правотворчої діяльності в Україні, прийняті новації будуть впроваджені лише після припинення воєнного стану;

– технологічну відсталість, яка зменшує ефективність управлінських процесів, зумовлюючи їх невідповідність сучасним вимогам глобальної інформатизації – якщо управлінські процеси не модернізуються відповідно до сучасних технологічних стандартів, політико-адміністративні суб'єкти втрачають можливість оперативно реагувати на виклики, які ставить перед ними глобалізація та інформатизація. Вирішення цієї проблеми об'єктивує необхідність впровадження комплексних заходів із цифрової трансформації управлінських процесів, починаючи від матеріально-технічного

забезпечення, закінчуючи кваліфікаційними кадрами.

3. Узагальнено, що внутрішні чинники негативного впливу на процедури впровадження адміністративної політики України є інституційними та системними.

4. Обґрунтовується, що внутрішні чинники негативного впливу на процедури впровадження адміністративної політики України слід розглядати як організовану єдність процесів, точкове вирішення яких позбавлене будь-якого сенсу, адже необхідним є системний та комплексний підхід до вирішення проблем сучасного етапу здійснення державотворення, що ґрунтуватиметься на постулаті «шокового» втручання до сформованих та усталених механізмів розвитку державності. Насамперед йдеться про те, що відсутньою має бути їх диференціація за секторальними характеристиками вияву, оскільки досліджувана проблема пронизана значною кількістю взаємозв'язків, які вимагають системного і інтегрованого вирішення. Це актуалізує необхідність операційного вивчення їх кореляції задля того, щоб сформований план дій реалізацією одного заходу мінімізував дію чи протидіяв одразу декільком чинникам. Наприклад, для вирішення питань ресурсної дисфункції доцільно зосереджувати фокус уваги не лише на можливості скорочення видатків чи пошуку шляхів наповнення державного (місцевого) бюджету, а й на більш глобальних пріоритетах, зокрема зменшенні бюрократичних перепон і спрощенні процедур при одночасному впровадженні ефективних заходів протидії корупції або забезпеченні прозорості у витрачанні бюджетних коштів за рахунок посилення інноваційної культури та позитивного ставлення до змін.

5. Зовнішній негативний вплив на внутрішню політику України, реалізацію запроваджених механізмів реформування та загальний стан процесів державотворення визначено через наявність таких наднаціональних процесів як:

– міжнародна політична нестабільність у світі, зокрема дипломатичні конфлікти та зміни в міжнародних відносинах – для України у цьому



контексті актуально надалі зміцнювати дипломатичні відносини, брати активну участь у міжнародних обговореннях та форумах, на яких слід висвітлювати свій досвід та бачення майбутнього, наладжувати відносини зі стратегічними партнерами для підтримки стабільності та проведення реформ;

– коливання на світових ринках, економічна політика інших держав – Україна має сфокусуватись на залучені іноземних інвестицій, тобто оптимізувати нормативне середовище для покращення бізнес-клімату, забезпечити розвиток внутрішнього ринку інноваційними товарам та послугами, що матимуть попит закордоном;

– втручання інших держав або зовнішніх сил у внутрішні справи України, включаючи інформаційні війни, дезінформацію та підтримку терористичних об'єднань – щоб мінімізувати негативний прояв означених процесів доцільно систематично оновлювати процедури забезпечення кібербезпеки, впроваджувати стратегії протидії інформаційним атакам, а також культивувати медіаграмотність населення з одночасним укріпленням оборонних можливостей;

– (не) виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною у рамках спільних домовленостей, у тому числі відсутність або недостатність підтримки з боку міжнародної спільноти запланованих до реалізації спільних заходів (як фінансової, так і технічної або експертної допомоги) – ведення переговорів щодо умов та термінів виконання зобов'язань, пошук компромісних рішень, активна участь у міжнародних платформах для захисту національних інтересів – все це допоможе вирішити нехай не всі, однак більшість питань щодо виконання міжнародних зобов'язань та вимог міжнародних організацій;

– залежність від міжнародних кредитів та сторонньої фінансової допомоги – зміцнення фінансової незалежності, розвиток національної економіки, зниження зовнішньої заборгованості, розробка ефективних економічних стратегій, – це першочергові завдання, що постають перед Україною в контексті подолання залежності від міжнародних кредитів та

сторонньої фінансової допомоги. Необхідно зосередитися на стимулюванні внутрішнього виробництва, залученні інвестицій, підтримці малого та середнього бізнесу, а також впровадженні інноваційних технологій;

– військові регіональні конфлікти та безпосередньо війна в Україні – цей чинник зумовлює спричинення як негативних, так і позитивних впливів (в контексті України). Зокрема негативний вплив простежується у межах економічних, соціальних, інфраструктурних втрат, міграційних процесів та гуманітарних криз. Водночас загальний імідж України у світі радикально покращився, чого не можна було досягти десятиліттями. Однак це не означає, що Україна може без діяти, адже необхідно надалі зміцнювати національну безпеку, розвивати міжнародну дипломатію для вирішення конфліктів, залучатись міжнародною підтримкою для відновлення постраждалих регіонів;

– погіршення кліматичних та екологічних умов – зрозуміло, що вплинути на погодні явища змоги немає, але зосередитись на адаптації до цих змін та мінімізації їхніх негативних наслідків цілком можливо (наприклад, у спосіб підтримки та розвитку екологічних ініціатив);

– міграційні процеси – оскільки військові дії на території України стали причиною масового відтоку кадрів, необхідно як визначити ефективні механізми підтримки українців за кордоном, так і оптимізувати міграційну політику України, яка детально регулюватиме залучення трудових ресурсів з інших країн;

– технологічний прогрес та стрімкий розвиток інновацій в інших країнах – це вимагає від України чіткого та реалістичного плану інноваційного розвитку, адекватної державної підтримки інновацій, а також створення інноваційної інфраструктури.

6. Запропоновано класифікувати досліджувані фактори за критерієм сфери впливу на: політичні (наприклад, війна в Україні), економічні (наприклад, коливання на світових ринках, економічна політика інших держав), соціальні (наприклад, міграційні процеси), технічні (наприклад,

технологічний прогрес та стрімкий розвиток інновації в інших країнах), екологічні (наприклад, погіршення кліматичних та екологічних умов), правові (наприклад, (не) виконання міжнародних зобов'язань, взятих Україною у рамках спільних домовленостей). Окремо визначено про можливість виокремлення глобальних факторів впливу (наприклад, міжнародна політична нестабільність) та локальних (наприклад, відсутність або недостатність підтримки з боку міжнародної спільноти запланованих до реалізації спільних заходів).

7. Доведено, що негативні тенденції позанаціонального середовища свідчать про необхідність розвитку зовнішніх відносин, формування коаліцій стратегічного партнерства, активної участі у глобальних проектах та програмах, зниження зовнішньої заборгованості, зміцнення інституційної та ресурсної основ процедур забезпечення національної безпеки, а також багато іншого. У такому контексті може здатись, що існують проблеми значно важливіші ніж розробка та впровадження адміністративної політики України. Однак насправді впровадження адміністративної політики України має ключове значення, адже вона є основою для створення ефективного механізму управління державою. Відсутність тенденцій до керованого, прогнозованого та належного керування суспільними і державними справами є значною проблемою, хоч і цілком закономірним процесом для сучасного стану розвитку України як правової демократичної держави. Без добре розробленої та впровадженої адміністративної політики, навіть найсміливіші зовнішньополітичні стратегії та коаліції не будуть ефективними, оскільки усі проголошені напрями та вектори розвитку без практичного форматування змісту та сутності процедурного аспекту реалізації адміністративної та політичної влади залишаться переважно декларативним.

8. Узагальнено, що позанаціональне середовище є системою об'єктивізації позитивних та негативних тенденцій глобального характеру, які чинять безпосередній вплив на процес впровадження адміністративної політики України через свою динамічність та низький рівень

прогнозованості. Як зовнішні фактори, ці тенденції не є первинними щодо внутрішніх, однак мають діалектичний взаємозв'язок з останніми. Зокрема глобалізація, як об'єднуючий процес щодо низки з таких впливає на економічну та політичну стабільність країни, інтеграцію в міжнародні організації та економічні союзи, а також на екологічні та соціальні аспекти державного розвитку.

9. Визначено, що цифрова трансформація має безпосередній вплив на процедури впровадження адміністративної політики України, адже вже репрезентує позитивні зрушення у розвитку політично-адміністративних зв'язків різного рівня.

10. Уточнено, що цифрова комунікація у дискурсі публічного-правового поля ідентифікується через інструментальну складову урядування та представляє собою комплексний набір технологічних засобів та практик, спрямованих на встановлення ефективного спілкування, обміну інформацією та координацію між різними рівнями державного/публічного апарату між собою та окремо з громадськістю. Визначено, що цифрові інструменти у цьому контексті виконують ряд важливих функцій (окрім безпосереднього забезпечення взаємодії, вони також допомагають здійснювати моніторинг та аналіз громадської думки, вирішувати проблеми та впроваджувати стратегічні ініціативи з урахуванням потреб суспільства, реалізовувати ефективну координацію дій та завдань між різними органами влади, забезпечувати доступ до інформації і таке інше). При цьому, успішна реалізація цифрової комунікації у сфері розбудови державності вимагає врахування соціальних, технічних та організаційних аспектів, а також постійного вдосконалення комунікаційних стратегій та інструментів з урахуванням розвитку технологій та потреб суспільства.

11. При вивченні позитивного впливу цифрової комунікації на процедури впровадження адміністративної політики України, звернено увагу на переваги загального процесу цифровізації в контексті діяльності будь-яких структур.

12. Особливостями цифрової комунікації як інструменту розбудови державності названо такі: а) глобальне охоплення (цифрова комунікація дозволяє органам влади спілкуватися з громадянами та іншими структурами не тільки на місцевому рівні, але й на національному та міжнародному рівнях, що розширює можливості для координації та співпраці); б) інтерактивність (цифрова комунікація забезпечує можливість взаємодії та розширеної комунікації між органами влади і громадянами, створюючи можливості для активного залучення громадськості до управлінського процесу); в) швидкість (цифрова комунікація дозволяє структурам влади оперативно реагувати на події в реальному часі, що допомагає збільшити швидкість вирішення проблем та ефективність прийняття політичних рішень); г) можливість персоналізації (цифрова комунікація дозволяє структурам влади налаштовувати комунікацію з окремими групами громадян відповідно до їхніх інтересів та потреб, що сприяє покращенню зв'язку та взаєморозумінню); д) розширення доступності (цифрова комунікація дозволяє зробити адміністративні послуги та інформацію більш доступними, що сприяє зменшенню бар'єрів доступу до державних ресурсів та послуг); е) адаптивність (цифрова комунікація надає можливість структурам влади швидко реагувати на зміни в суспільстві та економіці, а також адаптувати стратегії та політики розвитку відповідно до нових викликів та можливостей); ж) підвищена необхідність захисту безпеки та конфіденційності (при використанні цифрової комунікації структури влади мають приділяти особливу увагу захисту персональних даних та запобіганню кібератакам).

13. Визначено, що остання особливість (підвищена необхідність захисту безпеки та конфіденційності), як показала війна в Україні, є найбільш визначальним фактором ефективної та безпечної цифрової комунікації, адже кібератаки дозволили розширити масштаби війни до цифрового простору.

14. Розкрито проблему захисту конфіденційності з уточненням, що у публічно-правовій сфері за цим контекстом при використанні цифрової

комунікації можуть виникнути серйозні проблеми. Зокрема, зростає ризик порушення приватності громадян через недостатній контроль за збором та обробкою особистих даних уповноваженими структурами. Крім того, відсутність адекватної захищеності цих даних може сприяти кіберзлочинності та несанкціонованому доступу до чутливої інформації. Нерідко виникає проблема недооцінки ризиків, пов'язаних з використанням цифрових інструментів, що може призвести до вразливості перед кібератаками. Крім того, важливо враховувати етичні аспекти та питання справедливості в обробці даних такими структурами, щоб уникнути дискримінації та зберегти довіру громадян до державних установ.

15. Уточнюється, що уповноважені структури можуть недооцінювати ризики, пов'язані з цифровою комунікацією, та бути непередбаченими до відповіді на них. Відсутність чітких політик та процедур управління даними може призвести до їх некоректної обробки, зміни або втрати. Загальний контекст цих проблем вимагає комплексного підходу до забезпечення безпеки та конфіденційності в публічно-правовій сфері, враховуючи технічні, правові, етичні та організаційні аспекти.

16. Узагальнено, що швидкі зміни технологій, відсутність спеціалізованих нормативно-правових актів, брак стратегічного планування та низка інших об'єктивних несприятливих чинників є ключовим підґрунтям для виникнення непорозумінь чи неоднозначності у механізмах реалізації правових обов'язків та прав учасників цифрової комунікації. Для вирішення визначених питань та забезпечення належного балансу між приватністю та публічністю, правами особи та інтересами національної безпеки, конфіденційністю та прозорістю влади, запропоновано використати позитивний досвід ЄС та інших країн світу, які розробили та прийняли нормативно-правові акти, що регулюють створення та використання штучного інтелекту та стандартизували цифрову трансформацію своїх країн та ЄС в цілому. Крім того, досвід України у реалізації національного проекту «Цифрова держава» також продемонстрував, що такі проекти можуть

успішно протистояти кібератакам та бути легким та доступним інструментом для громадян і бізнесу, досягаючи при цьому зазначеного балансу.

17. Обґрунтовується, що цифрова комунікація є значним позитивним зрушенням у розвитку політично-адміністративних зв'язків різного рівня, адже це ключовий інструмент сучасного державотворення, що відкриває широкі можливості для швидкого та транспарентного обміну інформацією та стимулює активну громадську участь у формуванні політики і прийнятті суспільно важливих державних рішень. Окрім того, цифрова комунікація сприяє ефективному урядуванню шляхом використання різноманітних цифрових інструментів для аналізу, моніторингу та реагування на потреби суспільства. Будучи важливим каналом зв'язку, вона допомагає у вирішенні складних проблем та формуванні стратегій розвитку, забезпечуючи відкритий діалог та взаєморозуміння між державою та інститутами громадянського суспільства.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукової проблеми концептуалізації знань про юридичну природу адміністративної політики України. У результаті дисертаційного дослідження сформовано низку висновків і рекомендацій, основними з яких є такі:

1. Визначено, що влада, по-перше, є онтологічною концепцією, якістю різних станів буття, сутністю можливостей та віддзеркаленням реальності; по-друге, це активний чи пасивний прояв сили, застосовний від суб'єкта до об'єкта. Такий підхід дозволяє розглядати владу як складну та багатовимірну категорію, яка репрезентує систему взаємозв'язків різного рівня, предметного поля і способів впливу, що детермінують стан та перспективи розвитку соціокультурних, економічних, політичних, адміністративних, етичних та інших процесів державотворення. Доведено, що диференціація влади за різними аспектами (функціональними, територіальними, часовими, легітимізаційними тощо) є важливою в контексті правильного розуміння основних постулатів та засад ефективного функціонування механізму державотворення. Водночас зазначено, що виокремлення політичної та адміністративної влади в контексті їхньої дихотомії, взаємодії та єдності сприяє більш ґрунтовному вивченню основ реалізації політико-адміністративних державних функцій.

2. Доведено, що за широкого контексту політичною владою можна іменувати суб'єктів встановлення політичних пріоритетів, затвердження (схвалення) стратегій розвитку, прийняття законодавчих актів та актів регулювання загальних напрямків державної політики. Йдеться про політичних службовців, які приймають політичні рішення на рівні держави або регіону (політичні партії (конкретно – депутати), члени Кабінету Міністрів України, глава держави). Вузкий контекст може бути репрезентований виконавчим дискурсом, тобто можливістю окремого виокремлення політичної влади, яка зосереджена у межах окремих урядових



представників (виконавчо-політична влада). Визначено, що адміністративною владою можуть іменуватись як всі представники сфери виконавчої діяльності держави (реалізація політичних рішень у практичному плані, здійснення функцій забезпечення правопорядку, економічного розвитку, соціального захисту тощо), так і суто адміністративні органи, які відповідають за виконання встановлених норм, вирішення рутинних адміністративних питань та забезпечення нормальної роботи державних структур. Узагальнено, що доцільність прямої диференціації політичного та адміністративного сегмента влади є допустимою тільки в аспекті розподілу конституційних функцій. За таких умов має бути забезпеченою парламентсько-урядова, організаційно-самоврядна та президентсько-міжінституціональна політико-адміністративна взаємодія, яка виступає ключовим чинником у процесі державотворення та функціонування сучасної держави, адже забезпечує взаємовплив між різними суб'єктами політичного та адміністративного процесів, сприяє вирішенню конфліктів, формуванню та втіленню стратегій управління, а також забезпечує прозорість, відкритість та ефективність державних дій і рішень.

3. Визначено, що державна політика має сприйматись як інструмент забезпечення легітимності дій, рішень та бездіяльності публічної адміністрації; гарантією прозорості й чіткості встановлених правил та умов розвитку суспільних відносин. Своєю чергою, публічне адміністрування має забезпечувати її функціональність. Узагальнено, що для вітчизняної правової системи використання терміну «державна політика» відображає традиційний та офіційний підхід до формулювання та виконання тактичних та стратегічних цілей управління країною. Власне, передбачається, що вона є результатом діяльності конкретних державних структур та владних органів, однак це не означає, що нівелюється ідея відкритості, доступності, врахування інтересів широкої громадськості та їх прямої участі у процесах прийняття та виконання політичних рішень. Втім, тезис про те, що Україна знаходиться у перехідному періоді становлення основних принципів

формування і реалізації публічної політики та здійснення публічного адміністрування теж є актуальним, а тому цілком можливо, що найближчим часом буде оновлений політико-адміністративний апарат, який враховуватиме сучасні світові тенденції та вимоги громадянського суспільства, сприяючи не лише зміцненню внутрішньої стабільності, але й підвищенню конкурентоспроможності України на міжнародній арені.

4. Виявлено, що спеціалісти у галузі пошуку відповіді на запитання: «як забезпечити збалансованість політичних і адміністративних складових взаємодії в державному секторі» єдині у думці, що цей процес має сприяти стабільності, прозорості та високому рівню довіри громадян до владних структур. Тому ефективність державного апарату та його здатність виконувати свої функції, як відповідна проблематика для здійснення дослідницьких пошуків, не втрачає своєї актуальності навіть зі спливом значного проміжку часу, адже сучасні реалії вимагають постійного вдосконалення та адаптації систем управління до нових викликів. З'ясовано, що окремі аспекти забезпечення адміністративної функціональності України досить широко розкриті у працях спеціалістів у галузі державного управління, однак їхні здобутки обмежені у висвітлені питань: 1) адміністративно-правових норм, що регулюють взаємодію державних та публічних органів у ході реалізації ними адміністративної діяльності, яка передбачає наявність сформованого механізму розвитку політико-адміністративних відносин на засадах єдності та цілісності процедур прийняття і реалізації суспільно важливих державних рішень; 2) ефективності та результативності процедур здійснення означеної взаємодії та 3) її принципів функціональності.

5. Визначено, що адміністративна політика України за широкого контексту репрезентує не тільки діяльність з розвитку державного буття, а й включає механізми регулювання президентсько-парламентсько-урядових, внутрішньоурядових та організаційно-самоврядних політико-адміністративних відносин, міжінституційних зв'язків загалом (у тому числі

– з інститутами громадянського суспільства), забезпечуючи баланс та координацію дій владними структурами. Звужуючи її зміст приналежністю до сфери діяльності уряду та його підпорядкованих структур зазначено про доцільність ведення мови виключно про встановлення правил функціонування та розвитку внутрішньоурядових політико-адміністративних відносин, пов'язаних з процедурою вирішення суспільних проблем. Наголошено, що адміністративна політика України не має на меті зміну повноважень керівних органів влади, а є лиш інструментом для належної їхньої реалізації. Йдеться насамперед про встановлення довгострокових домовленостей, створення механізмів комунікації та процедур досягнення консенсусу. І попри те, що саме уряд відповідальний за функціональність державних політик визначено, що нехтування необхідністю забезпечення її єдності від основ до практичного прояву має ряд негативних наслідків.

6. Беручи до уваги мету та основні цілі адміністративної політики України визначено, що її основне призначення можна пояснити через двосторонню характеристику, – внутрішню та зовнішню. З одного боку, впровадження адміністративної політики України має забезпечити чіткість, прозорість, узгодженість та ефективність вирішення проблем публічного значення у спосіб формування адміністративних процедур «спільного розподілу» відповідальності, коли усі учасники регулятивного, забезпечувального, охоронного чи іншого впливу на розвиток суспільних відносин усвідомлюють свою соціальну місію і допомагають іншим у досягненні пріоритетів державотворення. З іншого боку, адміністративна політика України має забезпечити стабільність та передбачуваність правового та регуляторного середовища, що відкриє нові кордони для розвитку інновацій, поліпшує інвестиційний клімат в країні та сприяє просуванню національних інтересів на глобальному рівні.

7. Уточнено, що мета, цілі, завдання та функції адміністративної політики України як цілісна система стратегічного планування є репрезентацією сучасного стану державотворення, який наочно демонструє

факт необхідності здійснення низки визначальних кроків для перенавантаження нині функціонуючої політико-адміністративної сфери, забезпечення впорядкованості та організованості державного будівництва, нарощування адміністративного ресурсу. Ця система включає інституційні, нормативні, технічні та інші зміни, що сукупно мають сформувати в Україні режим доцільної сталості основних механізмів суспільного розвитку.

8. Доведено, що принципи адміністративної політики України є інтегрованим виразом системи ідейно-концепційних правил формування державного буття, належної організації політико-адміністративних відносин, а також ефективної політичної комунікації влади з громадянським суспільством. Узагальнено, що розгляд цієї проблематики переконливо демонструє кореляцію між усталеними традиційними ідейно-концепційними правилами здійснення керівного впливу держави на державні і суспільні відносини та сучасними вимогами, спрямованими на вдосконалення управлінських процесів і досягнення стратегічних цілей розвитку держави. Зокрема автором представлено систему принципів адміністративної політики України частина з яких вже є невід'ємним елементом вітчизняної правової системи, а інша – має обов'язково знайти у ній свою об'єктивізацію.

9. Визначено, що розбудова стійких та ефективних механізмів співпраці між парламентом, урядом і президентським інститутом є фундаментальним аспектом у питанні формування належної адміністративної функціональності України. Її здатність до прийняття виважених стратегічних та тактичних суспільно-важливих рішень є прямо залежною від того чи працюють усі керівні структури як єдине ціле. Спільні зусилля цих інститутів мають бути спрямовані на вирішення ключових викликів і завдань, які стоять перед країною на засадах взаєморозуміння та чіткого розподілу компетенцій. Однак уточнено, що обмеження публічності цього процесу є недопустимим з точки зору дієвості принципу нової демократії. Тому актуальним є ініціювання на рівні глави держави створення національної платформи для мультистейкхолдерного обговорення

сьогочасних проблем публічного значення, сформовані шляхи вирішення яких мають знайти нормативне закріплення у вияві плану реалізації досягнення основних векторів державотворення, – Концепції національної системи державотворення.

10. Обґрунтовується, що перше і найголовніше завдання, яке стоїть перед урядом в контексті вирішення питання сучасної дисфункції якості планування та реалізації державних політик постає у вияві необхідності інституційних оптимізацій, які мають сприяти забезпеченню ефективної взаємодії між усіма рівнями виконавчої влади, налагодженню процедурного аспекту реалізації суб'єктами владних повноважень своїх повноважень, що має здійснюватись на основі встановлених нормативів єдиним центром прийняття рішень. Одним із ключових кроків у цьому напрямі може бути розробка та впровадження стандартів міжвідомчої взаємодії, що охоплюватимуть як горизонтальні (між різними міністерствами), так і вертикальні (між центральними та місцевими органами влади) зв'язки.

11. Доведено, що пошук балансу між необхідністю централізованого управління в кризових ситуаціях і збереженням автономії та демократичних процесів на місцевому рівні є складним та надзвичайно актуальним завданням. Його вирішення має бути прерогативою глави держави як об'єктивізації вищої ланки військового управління, який спроможний забезпечити необхідну гнучкість для реагування на військові загрози, з одночасним збереженням рівня місцевої автономії. Висунуто припущення, що для вирішення сьогочасних проблем місцевого розвитку актуальним є створення спеціалізованих кризових рад, основне призначення яких полягатиме у здійсненні координаційних дій та прийнятті стратегічних рішень в умовах введення режиму воєнного стану.

12. Обґрунтовується, що внутрішні чинники негативного впливу на процедури впровадження адміністративної політики України слід розглядати як організовану єдність процесів, точкове вирішення яких позбавлене будь-якого сенсу, адже необхідним є системний та комплексний підхід до

вирішення проблем сучасного етапу здійснення державотворення, що ґрунтуватиметься на постулаті «шокового» втручання до сформованих та усталених механізмів розвитку державності. Насамперед йдеться про те, що відсутньою має бути їх диференціація за секторальними характеристиками вияву, оскільки досліджувана проблема пронизана значною кількістю взаємозв'язків, які вимагають системного і інтегрованого вирішення. Це актуалізує необхідність операційного вивчення їх кореляції задля того, щоб сформований план дій реалізацією одного заходу мінімізував дію чи протидіяв одразу декільком чинникам. Наприклад, для вирішення питань ресурсної дисфункції доцільно зосереджувати фокус уваги не лише на можливості скорочення видатків чи пошуку шляхів наповнення державного (місцевого) бюджету, а й на більш глобальних пріоритетах, зокрема зменшенні бюрократичних перепон і спрощенні процедур при одночасному впровадженні ефективних заходів протидії корупції або забезпеченні прозорості у витрачанні бюджетних коштів за рахунок посилення інноваційної культури та позитивного ставлення до змін.

13. Визначено, що зовнішні фактори, які ускладнюють процес впровадження адміністративної політики України не є первинними щодо внутрішніх, однак мають діалектичний взаємозв'язок з останніми. Зокрема глобалізація, як об'єднуючий процес щодо низки з таких впливає на економічну та політичну стабільність країни, інтеграцію в міжнародні організації та економічні союзи, а також на екологічні та соціальні аспекти державного розвитку.

14. Обґрунтовується, що цифрова комунікація є значним позитивним зрушенням у розвитку політично-адміністративних зв'язків різного рівня, адже це ключовий інструмент сучасного державотворення, що відкриває широкі можливості для швидкого та транспарентного обміну інформацією та стимулює активну громадську участь у формуванні політики і прийнятті суспільно важливих державних рішень. Окрім того, цифрова комунікація сприяє ефективному урядуванню шляхом використання різноманітних

цифрових інструментів для аналізу, моніторингу та реагування на потреби суспільства. Будучи важливим каналом зв'язку, вона допомагає у вирішенні складних проблем та формуванні стратегій розвитку, забезпечуючи відкритий діалог та взаєморозуміння між державою та інститутами громадянського суспільства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*, 2006. № 11. С. 57–70.
2. Авер'янов В. Український уряд у вимірі конституційно правових вимог. *Вибори і демократія*, 2004. № 2. С. 56–57.
3. Авер'янов В. Уряд у механізмі поділу влади: недосконалість вітчизняної конституційної моделі. *Право України*, 2005. № 4. С. 34–35.
4. Адміністративне право України. Академічний курс. підручник: У 2-х т. ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2005. Т. 1. Загальна частина. 624 с.
5. Алексеєнко І. Взаємодія гілок влади як чинник розвитку форми правління в сучасній Україні. *Політичний менеджмент*, 2011. № 1. С. 8–16.
6. Альберда Т. Механізм як загальнонаукова і правова категорія «правовий механізм». *Молодий вчений*, 2013. № 2(02). С. 64–68.
7. Амосов О. Публічне адміністрування: методологічний контекст. Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу: зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. С. 12–13.
8. АМУ повторно просить Прем'єр-міністра вжити заходів щодо припинення дублювання повноважень місцевими державними адміністраціями. АМУ, 2021. URL: <https://auc.org.ua/novyna/amu-povtorno-prosyt-premyer-ministra-vzhyty-zahodiv-shchodo-prypynennya-dublyuvannya>
9. Андрейків А. Особливості виконання міжнародно-правових зобов'язань України. «Юридична газета», 2021. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/mizhнародne-pravo-investiciyi/osoblivosti-vikonannya-mizhнародnopravovih-zobovyazan-ukrayini-.html>



10. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2013. № 9.
11. Антонова О. Аналіз державної політики у розбудові громадянського суспільства в Україні. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Дніпропетровськ: ДРІДУ УАДУ*, 2002. Вип. 1 (7). С. 62–70.
12. Антонова О., Серьогін С., Літвінов О., Кривенкова Р. Цифрова трансформація публічного сектора в забезпеченні регіонального партнерства. *Аспекти публічного управління*, 2023. Т. 11. № 3. С. 91–101.
13. Арістотель. Політика пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. 239 с.
14. Афонін Е. А., Бережний Я. В., Валевський О. Л. та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала. Концептуальні засади взаємодії політики й управління. Навчальний посібник. К.: НАДУ, 2010. 300 с.
15. Бабенко К. Конституційно-правові механізми збалансування влади в процесі взаємодії уряду і парламенту. *Вісник Центральної виборчої комісії*, 2008. № 3 (13). С. 76–82.
16. Бабич О. Б. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Держава та регіони. Сер.: Державне управління*, 2014. № 2. С. 78–84.
17. Байда Л., Красюкова-Енс О., Буров С., Азін В., Грибальський Я., Найда Ю. Інвалідність та суспільство. Серія навчальних матеріалів українсько-канадського проекту «Інклюзивна освіта для дітей з особливими потребами в Україні». Канад. центр вивчення неповносправності, 2012. 188 с.
18. Бакумов О. С. Юридична відповідальність як елемент правового статусу держави: теоретико-правові аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса: Гельветика, 2019. Вип. 83. С. 3–13.
19. Басай О. В. До питання про розвиток вчення про принципи цивільного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, 2018. № 36. Т. 2. С. 34–37.

20. Батракіна Є. Є. Концептуальні суперечності в теорії агоністичної демократії Ш. Муффа. Політологія, філософія, соціологія, психологія: контури міждисциплінарного перетину: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. за заг. ред. д. політ. н., професора Д. В. Яковлева. Одеса: НУ «ОЮА», 2016. С. 100–104.
21. Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. *Судова влада України: офіційний сайт*, 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1011199>
22. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
23. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*, 2020. № 3-4. С. 41–47.
24. Блюк Н. В. Детермінація трудової міграції населення в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2018. 209 с.
25. Богатюк І. Г., Лісняк Д. В., Яценко Д. Є. Органи державного регулювання космічної діяльності в Україні. *Аеро-2021. Повітряне і космічне право*: матеріали Всеукраїнської конференції молодих учених і студентів. Національний авіаційний університет. Київ, 2021. Том 1. С.135–137.
26. Богдан Т. Фінансово-економічні наслідки війни. *LB.ua*, 2023. URL: [https://lb.ua/blog/tetiana\\_bohdan/550614\\_finansovoeconomichni\\_naslidki.html](https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/550614_finansovoeconomichni_naslidki.html)
27. Богданьок О. «Підняли за тривоги о 4 ранку». Що відомо про кібератаку на українські державні сайти. *Суспільне новини*, 2022. URL: <https://suspilne.media/197659-vnoci-hakeri-atakuvali-uradovi-sajti-i-diu/>
28. Божко В. Аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» крізь призму правових позицій Конституційного Суду України. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична*, 2011. Вип. 54. С.124–132.

29. Бояринцева М. А. Принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу та Україні. *Право і суспільство*, 2015. № 6.2(2). С. 115–120.

30. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: Кримінол. асоц. України. Харків: ХНУВС, 2017. С. 39–40.

31. Буглак Ю. О. Сучасний стан і недоліки в розмежуванні повноважень обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Юридична наука*, 2019. № 9(99). С. 368–376.

32. Буняк Н. М. Менеджмент організацій: навч. посіб. Луцьк: Волинський національний університет імені Лесі України, 2023. 192 с.

33. Бюджетна система Текст: підручник. В. В. Бабіченко за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. К.: Центр учбов. л-ри; Тернопіль : Екон. думка, 2012. 871 с.

34. Валецький О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства. Київ: НАДУ, 2007. 315 с.

35. Васильєв О. С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння. *Державне будівництво*, 2014. № 1.

36. Васильківська В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень. *Підприємництво, господарство і право*, 2016. № 10. С. 87–91.

37. Васильєва Л. М. Теоретичні аспекти стратегічного планування в органах державної влади. *Публічне управління та митне адміністрування*, 2022. № 3 (34). С. 27–30.

38. Верховодов А. Цифрова трансформація та інновації: що це насправді? *Medium*, 2018. URL: <http://surl.li/cthdhx>

39. Взаємодія. Лук'янець В. С. Енциклопедія Сучасної України Електронний ресурс редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк

та ін.; НАН України, НТШ. К.: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2005. URL: <https://esu.com.ua/article-33901>

40. Взаємодія парламенту і уряду: стан та шляхи оптимізації. Лабораторія законодавчих ініціатив, 2004. URL: <https://parlament.org.ua/2004/03/16/vzayemodiya-parlamentu-i-uryadu-stan-ta-sh/>

41. Виконавча влада і адміністративне право. за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

42. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень», внесений Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 5052). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71068&pf35401=546572>

43. Візія, місія, стратегія: тлумачимо популярні терміни. *Освіторія*, 2023. URL: <https://osvitoria.media/experience/viziya-misiya-strategiya-tlumachymo-populyarni-terminy/>

44. Вітик Ю. Дотримання прав і свобод людини: принцип діяльності Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*, 2021. № 5. С. 116–121.

45. Владимиров М. В. Сучасні теорії влади: методологія та традиції. *Актуальні проблеми державного управління*, 2010. № 2. С. 313–315.

46. Власенко С. Г. Оптимізаційні принципи інституціоналізації політичної та адміністративної інтеграції у демократизації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2016. № 8.

47. Войтович П. Зовнішня політика держави: визначення змісту поняття. *Актуальні проблеми держави і права*, 2007. URL: <http://www.apdr.in.ua/v34/02.pdf>

48. Волошин Ю. О. Принцип. Юридична енциклопедія: В 6 т. за ред. Ю. С. Шемшученко К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998-2004. Т. 5. 2003. С. 110–111.

49. Вольф О. Як формулювати завдання проекту? *Громадський Простір*, 2020. URL: <http://surl.li/imthzo>
50. Воронкова В. Філософія гуманістичного менеджменту: (соціально-антропологічні виміри): монографія. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2008. 254 с.
51. Галаган Л. Організаційні засади взаємодії парламенту і уряду в контексті політичної реформи в Україні. *Політичний менеджмент*, 2009. № 6. С. 48–55.
52. Галуцько В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право*, 2017. Вип. 1. С. 4–10.
53. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*, 2010. № 4. С. 178–182.
54. Ганжуров Ю. Парламентсько-урядова комунікація як модель політичного дискурсу. *Вчені записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*, 2017. Вип. 3(89). С. 239–252.
55. Гиренко Л. А. Цифровізація публічного управління: міжнародний та регіональний аспекти. *Наукові перспективи. Серія «Державне управління»*, 2023. № 5(35). С. 144–155.
56. Глієвий А. А. Взаємодія кримінальної міліції та оперативних підрозділів державного департаменту України з питань виконання покарань у боротьбі зі злочинністю. дис. ... канд. юрид. наук: 21.07.04. Х., 2002. 267 с.
57. Глобальне переформатування світової економіки: причини, тенденції". Аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*, 2012. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/mizhnarodni-vidnosini/globalne-pereformatuvannya-svitovoi-ekonomiki-prichini>
58. Голота Н. М., Карнаухова А. В. Діалоговий формат взаємодії як інструмент педагогічного партнерства в освітньому процесі закладу дошкільної освіти. Інноваційні наукові дослідження у галузі педагогіки та

психології: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя 14-15 квітня 2023 р.). Львів. Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 129–133.

59. Гомоляко О. В. Організаційно-правові механізми впровадження публічної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2020. № 12. URL: 10.32702/2307-2156-2020.12.102

60. Грибко О. Публічне управління та політика: співвідношення теоретичних концепцій в історичній ретроспективі. *Актуальні проблеми державного управління*, 2022. №2 (61). С. 116–128.

61. Григорчак І. М. Взаємодія політичної та адміністративної еліт в умовах демократичного врядування в Україні: дис. ... канд. з держ. управл; 25.00.01. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2014. 281с.

62. Галітчі С. Оцінка найкращих європейських практик співпраці та проведення консультацій національних парламентів з урядами щодо законодавчого циклу. *Інтерньюз Україна*, 2023. URL: <https://internews.ua/storage/app/media/rang/Materials/Galitchi-legislative-cycle.pdf>

63. Даниленко А. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*, 2019. № 4. С. 25–27.

64. Даниленко А. О. Засади публічного адміністрування в Україні: дис. ... док-ра філософії 081 «Право». Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020. 215 с.

65. Даниленко А. О. Основні фактори впливу на адміністративну результативність та ефективність публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*, 2019. № 6. С. 224–226.

66. Данилишин Б. Виконати найскладнішу і найважливішу частину шляху за цей час можна спробувати. *Укрінформ*, 2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2710868-za-akih-umov-ukrainske-suspilstvo-stane-tehnologicno-kreativnim-i-druzelubno-nalastovanim-do-innovacij.html>

67. Данькова Н. Старт реформи співрегулювання: 15 запитань і відповідей. *Детектор медіа*, 2023. URL: <https://detector.media/rinok/article/220572/2023-12-14-start-reformy-spivregulyuvannya-15-zapytan-i-vidpovidey/>

68. Дем'янчук О. П. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні. К.: Факт, 2004. 224 с.

69. Дем'янчук О. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки*. К.: Політичні науки. Національний університет «Києво-Могилянська академія», 2000. Т.18. С. 31–36.

70. Дергалюк Б. В. Вплив цифрової трансформації на забезпечення економічної безпеки підприємства. *Економічний вісник НТУУ «Київський політехнічний інститут»*, 2023. № 26. С. 65–68.

71. Дергачова Г. М., Колешня Я. О. Цифрова трансформація бізнесу: сутність, ознаки, вимоги, та технології. *Економічний вісник НТУУ «Київський політехнічний інститут»*, 2020. № 17. С. 280–290.

72. Державна влада в Україні. *Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського*. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/node/3577>

73. Державна політика: підручник. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк голова, К. О. Ващенко заст. голови, Ю. П. Сурмін заст. голови та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

74. Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. *Oecd-Ilibrary*, 2024. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b0dd70ef-uk.pdf?expires=1725019337&id=id&accname=guest&checksum=C65C3AD7DFF E17ADF8688194928F03D9>

75. Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2020 р. № 819. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-%D0%BF#n9>

76. Дивак М. П. Методичний посібник з дисципліни «Системний аналіз». Тернопільська академія народного господарства. Інститут комп'ютерних інформаційних технологій. Тернопіль, 2004. 136 с.

77. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник. Право знати все про податки і збори*, 2015. № 14 (14).

78. Довідка про погодження проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки». *Національне агентство з питань запобігання корупції*, 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/2.-Dovidka-pro-pogodzhennya.pdf>

79. Дрозд О., Сорока Л. Досвід цифровізації адміністративного судочинства країн Північної Європи та Балтії. *Приватне та публічне право*, 2023. URL: [http://pp-law.in.ua/archive/1\\_2023/13.pdf](http://pp-law.in.ua/archive/1_2023/13.pdf)

80. Економічна кібернетика. Шарапов О. Д., Дербенцев В. Д., Семьонов Д. Є. Навч. посібник. К.: КНЕУ, 2004. 231 с.

81. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. К., 2017. Частина 14: Електронна взаємодія органів публічної влади С. П. Кандзюба, О. М. Хошаба, Ю. Б. Пігарєв. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.

82. Етимологічний словник української мови: В 7 т.; редкол. О. С. Мельничук головний ред. та ін. Т. 1: АН УРСР. Інст. мовознавства ім. О. О. Потебні, 1982. 632 с.

83. Єгорова А., Петренко Г. Саморегулювання: бути чи не бути в законопроекті «Про медіа»? *Детектор медіа*, 2021. URL: <https://detector.media/community/article/184880/2021-02-15-samoregulyuvannya-buty-chy-ne-buty-v-zakonoproiekti-pro-media/>

84. Єрмаков Д. І. Адміністративно-правові відносини у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури: структура та форми. *Європейські перспективи*, 2013. № 1. С. 66–70.



85. Єршова Н. Г. Поняття правового механізму в контексті публічної політики: міжнародний досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*, 2020. № 19–20. С. 179–185. URL: [10.32702/2306-6814.2020.19-20.179](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.19-20.179)

86. Жданов І. Взаємодія парламенту та уряду: стан та шляхи оптимізації. *Лабораторія законодавчих ініціатив*, 2004. URL: <https://parlament.org.ua/2004/04/29/vzayemodiya-parlamentu-ta-uryadu-standa/>

87. Жилияєв І. Б. Послання Президента України як інструмент державної політики. *Стратегічні пріоритети*, 2007. №1(2). С. 24–33.

88. Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? *Чесно*, 2023. URL: <https://www.chesno.org/post/5792/>

89. Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*, 2012. Вип. 3. С. 22–28.

90. Замрига А. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Visegrad journal on human rights*, 2019. № 4. Ч. 1. С. 47–52.

91. Захарія С. Я. Політико-адміністративна дихотомія у дослідженнях українських та зарубіжних вчених: історичний аспект. *Економіка та держава*, 2009. № 7. С. 116–118.

92. Зварич Р. Є. Альтерглобальні принципи стійкості суспільства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Економіка і менеджмент»*, 2016. № 21. С. 27–31.

93. Звіт про виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. *Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ*. URL: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit\\_final.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit_final.pdf)

94. Звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2020 році. *Урядовий портал*. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ind.80/zvit\\_2020\\_rik.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ind.80/zvit_2020_rik.pdf)

95. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування. *E-zakon*. URL: <http://e-zakon.org/doc/greenbook/ch40>

96. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*, 2023. Вип. 79. Ч.2. С. 64–68.

97. Зміна клімату: наслідки та заходи адаптації: аналіт. доповідь Іванюта С. П., Коломієць О. О., Малиновська О. А., Якушенко Л. М. К.: НІСД, 2020. 110 с.

98. Значення та наслідки ухвалення США «Закону про ленд-ліз на захист демократії в Україні». *НІСД*, 2022. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/mizhnarodni-vidnosyny/znachennya-ta-naslidky-ukhvalennya-ssha-zakonu-pro-lend-liz-na>

99. Зубенко В. В, Петько В. М. Особливості повноважень місцевого самоврядування в Україні. Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ: збірник тез доповідей. Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2020. С. 182–184.

100. Зубко А. О. Виклики у сфері інновацій та цифровізації як перепони на шляху впровадження адміністративної політики України. *Moderní aspekty vědy: XLII. Díl mezinárodní kolektivní monografie. Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o.. Česká republika: Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o.*, 2024. str. 333–337. <https://doi.org/10.52058/42-2024>

101. Зубко А. О. Корупційні ризики в державній та політичній службі як фактор дестабілізації сталого розвитку. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2023. № 5. С. 73–77. <https://doi.org/10.32782/39221554>

102. Зубко А. О. Дихотомія політичних та адміністративних відносин в Україні. *Право та державне управління*, 2023. № 4. С. 60–65. <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.8>

103. Зубко А. О. Щодо визначення поняття принципів адміністративної політики України. *Правова позиція*, 2023. № 4 (41). С. 15–19. <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-4.3>

104. Зубко А. О. Онтологічний аспект розуміння концепту «адміністративна політика України» з позиції вітчизняного дискурсу.

*Прикарпатський юридичний вісник*, 2023. № 5 (52). С. 53–56.  
<https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2023.10>

105. Зубко А. О. Про необхідність забезпечення належної політико-адміністративної комунікації. *Юридичний бюлетень*, 2023. № 31. С. 44–49.  
<https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.31.06>

106. Зубко А. О. Стан наукової розробленості проблеми юридичної природи адміністративної політики України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 251–253. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-12/61>

107. Зубко А. О. Адміністративно-правові механізми в контексті впровадження адміністративної політики України: проблематика теоретичного дискурсу. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2024. № 3. С. 296–299. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/69>

108. Зубко А. О. Система принципів адміністративної політики України. «*KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*», 2023. № 7(59). С. 116–122. <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.7.18>

109. Зубко А. О. Специфіка політико-адміністративної роботи органів місцевого самоврядування. *Věda a perspektivy*, 2024. № 3(34). С. 182–192. [https://doi.org/10.52058/2695-1592-2024-3\(34\)-182-192](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2024-3(34)-182-192)

110. Зубко А. О. Реалізація політико-адміністративних функцій виконавчої влади на прикладі сфери здійснення космічної діяльності. *Colloquium-journal*, 2024. №9 (202). С. 74–76. <https://doi.org/10.24412/2520-6990-2024-9202-74-76>

111. Зубко А. О. Диференціація влади в Україні: до питання доцільності виокремлення політико-адміністративного дискурсу. *Colloquium-journal*, 2024. №10 (203). С. 49–51.

112. Зубко А. О. Політико-адміністративна робота у дискурсі об'єктивізації доцільності існування адміністративної політики України. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ,

19–20 січня 2022 р.). Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 122–124.

113. Зубко А. О. Диференціація категорій «принципи» і «засади» в контексті ідентифікації сутності принципів адміністративної політики України. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.). Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.

114. Зубко А. О. Конфліктологічний вимір політико-адміністративних відносин як передумова для існування адміністративної політики України. *Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 16–17 березня 2022 р.). Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 118–120.

115. Зубко А. О. Протидія корупції в контексті впровадження адміністративної політики України. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13–14 березня 2023 р.). Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 131–133.

116. Зубко А. О. Зміст та сутність публічної політики. *Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу* : зб. тез доповідей IV Всеукраїнської наукової конференції (м. Хмельницький, 17 квітня 2023 р.). Хмельницький : ХНУ, 2023. С. 83–85. URL: [https://pravo.khmnu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/26/zbirnyk\\_17.04.2023.pdf](https://pravo.khmnu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/26/zbirnyk_17.04.2023.pdf)

117. Зубко А. О. Адміністративна раціоналізація як принцип адміністративної політики України. *Current methods of improving outdated technologies and methods*: The I International Scientific and Practical Conference, January 08-10, 2024, Bilbao, Spain. Pp. 187–188. URL: <https://eu-conf.com/wp-content/uploads/2023/11/CURRENT-METHODS-OF-IMPROVING-OUTDATED-TECHNOLOGIES-AND-METHODS.pdf#page=188>

118. Зубко А. О. Поняття механізму впровадження адміністративної політики України. Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 07–08 лютого 2024 р.). Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 71–73.

119. Зубко А. О. Різновиди політико-адміністративних відносин в Україні. *Modern education – accessibility, quality, recognition and problems: Proceedings of the XII International Scientific and Practical Conference, March 25-27, 2024, Helsinki, Finland.* Pp. 133–135. URL: <https://eu-conf.com/en/events/modern-education-accessibility-quality-recognition-and-problems/>

120. Зубко А. О. Концептуалізація реалізації політико-адміністративних функцій виконавчої влади. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали XLIII-ої Міжнародної науково-практичної конференції; за ред. І.В. Жукової, Є.О. Романенка. м. Пештера (Болгарія): ВАДНД, 07 квітня 2024 р. С. 67–68.* URL: <http://perspectives.pp.ua/public/site/conferency/conf-43.pdf>

121. Зубко А. О. Феномен влади у дискурсі державотворення. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу : зб. тез доповідей V Всеукраїнської наукової конференції (м. Хмельницький, 17 квітня 2024 р.). Хмельницький: ХНУ, 2024. С. 56–59 URL: <https://elar.khmnpu.edu.ua/handle/123456789/15946>

122. Зубко А. О. Синергія раціонального і ірраціонального: сучасна держава у процесі функціонування та розвитку. *Scientific Research and Innovation: Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Internet Conference, April 18-19, 2024.* FOP Marenichenko V.V., Dnipro, Ukraine. Pp. 109–110. URL: <http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2024/04/Conference-Proceedings-April-18-19-2024-1.pdf>

123. Зуєв В. М. Поняття впровадження в сучасному філософському дискурсі. *Вісник Інституту розвитку дитини.* Вип. 22. Серія: Філософія,

педагогіка, психологія: Збірник наукових праць. Київ: Видавництво Національного педагогічного університету ім. М.П. Драгоманова, 2012. С.18–22.

124. Іванов С. В. Принципи державної митної політики в Україні: поняття, зміст та критерії класифікації. *Підприємництво, господарство та право*, 2018. № 10. С. 179–185.

125. Іванова Н. В. Цифровізація регіональних господарських систем як фактор протидії корупції та забезпечення економічної безпеки держави. *Вісник Хмельницького Національного університету. Серія «Економічні науки»*, 2021. № 2(5). С. 297–303.

126. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови. Харків : Фоліо, 2002. 540с.

127. Ілюхіна В., Фактор інновацій при формуванні конкурентних переваг національної економіки: Проблеми та перспективи розвитку інноваційної діяльності в Україні: виклики воєнного часу: Електронний ресурс: тези доп. Київ: Держ. торг.-екон. ун-т, 2023. С. 86–88.

128. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2017. 39 с.

129. Калюжний Р. А. Публічний інтерес у адміністративному праві. *Pojecie interesu w naukach prawnych prawie stanowionym i orzecznictwie sadowym polskii Ukrainy*. Вид.: Uniwersytetu Marii Curie-Sklodowskiej. Lublin, 2006. С.85–93.

130. Капустіна Н. Класичний і неklasичний підходи у філософсько-правовому дослідженні феномену влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2005. 78 с.

131. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Ужгород, 2007. 202 с.

132. Карпенко М. І., Пашковський В. В. Сучасні ознаки корупційної злочинності та їх зміст. *Юридична наука*, 2013. № 5. С. 54–61.

133. Катренко А. В., Савка І. В., Механізми координації у складних ієрархічних системах. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Інформаційні системи та мережі. Львів, 2008. С. 156–166.

134. Клокун А. «Політика» Аристотеля: модель ідеальної держави. Пломінь, 2018. URL: <https://plomin.club/politics-of-aristotle-the-model-of-an-ideal-state/>

135. Ковальчук С. Проблема визначення поняття публічної влади в теорії держави і права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 884. С. 47–51.

136. Козлова Л. В. Теоретико-методологічні засади механізму формування державної політики. Наукові праці: науково-методичний журнал *Державне управління*, 2011. Вип. 147. Т. 159.. С. 63–69.

137. Коліушко І. Взаємодія парламенту та уряду: стан та шляхи оптимізації. *Лабораторія законодавчих ініціатив*, 2004. URL: <https://parlament.org.ua/2004/04/29/vzayemodiya-parlamentu-ta-uryadu-stan-ta/>

138. Конституції нових держав Європи та Азії. К.: Укр. Прав. Фондація. Вид-во «Право», 1996.

139. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

140. Конфліктологія: Конспект лекцій. Для підготовки магістрів усіх форм навчання. В. Я. Галаган, В. Ф. Орлов, О. М. Отич. К.: ДЕТУТ, 2008. 293 с.

141. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб.; авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. за заг.

ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. 300 с.

142. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: проект. *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу*. URL: [https://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept\\_10\\_03\\_09\\_%20\(1\).doc](https://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept_10_03_09_%20(1).doc)

143. Копенгагенські критерії 1993 року. *Znaimo*. URL: [https://znaimo.com.ua/Копенгагенські\\_критерії](https://znaimo.com.ua/Копенгагенські_критерії)

144. Корзун М. День Конституції: як Україна змінювала свій Основний закон. *Факти*, 2019. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20190628-den-konstytutsiyi-yak-ukrayina-zminyuvala-svij-osnovnyj-zakon/>

145. Корнійченко А. О. До питання визначення дефініції адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля Серія: Право*, 2020. № 1(1). С. 142–148.

146. Корнута В. А., Корнута О. В. Вебсайти органів влади як основний інструмент g2c в е-урядуванні. *Ефективна економіка*, 2019. № 8.

147. Корсунський С. Причини і наслідки війни Росії проти України: що буде далі? *Радіо свобода*, 2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/rosiya-viyna-ukrayina-shcho-dali/31739012.html>

148. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Мін'юсту України від 12.04.2011 р. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11#Text>

149. Корупційні ризики. *Тараканівська громада Рівненська область, Дубенський район: офіційний сайт*. URL: <https://tarakanivska-gromada.gov.ua/korupcijnj-riziki-14-21-37-11-02-2022/>

150. Котик О. В., Нечипорук О. В. Корупційні ризики в бюджетній сфері та шляхи їх подолання. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*, 2021. № 4 (96). С. 101–111.

151. Коцюба К. Взаємодія органів публічної влади та інформаційних систем органів публічної влади в контексті надання адміністративних послуг



населенню. *Науковий вісник: Державне управління*, 2023. № 2 (14), С. 279–309. URL: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-279-309](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-279-309)

152. Кошиков Д. Принципи державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. Наукові записки Центральноукраїнського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право, 2019. Вип.7. Спецвипуск. С. 59–65.

153. Кошиков, Д. О. Поняття та класифікація функцій державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Право і безпека*, 2020. № 1 (76). С. 67–73. URL: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.1.09>.

154. Крига А. А. Модель взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*, 2011. № 19. С. 130–132.

155. Кримець Л. В. Феномен влади як об'єкт соціально-філософського аналізу. *Наукове пізнання: методологія та технологія. Філософія*, 2013. Вип. 2. С. 75–81.

156. Крутий О., Лопатченко І. Діалог влади і народу як умова ефективного врегулювання земельних відносин в Україні. *Державне будівництво*, 2020. № 1.

157. Кудряченко А. І. Місце інституту президентства в контексті оновлення політичної системи України. *Стратегічні пріоритети*, 2006. (№1). С. 5–10.

158. Кузіна І. Чим цікавий закон України «Про правотворчу діяльність» для не суб'єктів правотворчості. *Видавництво юридична практика*, 2023. URL: <https://pravo.ua/chym-tsikavyi-zakon-ukrainy-pro-pravotvorchu-diialnist-dlia-nesub-iekativ-pravotvorchosti/>

159. Кузнецов П. У. Інформаційні технології в юридичній діяльності: навч. посібник. Юрайт-Издат, 2012. 422 с.

160. Кузьмишин В. М. Адміністрування апеляційних судів в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018.

161. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. К., 2008. 39 с.

162. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. К., 2004. 428 с.

163. Курко О. П. Порядок розгляду компетенційних спорів в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДПП. Київ, 2023. 233 с.

164. Куркова К. М. Предмет адміністративного права: генеза і трансформація. *Науковий вісник публічного та приватного права*, 2017. Вип. 6. Т. 4. С. 217–223.

165. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 124 с.

166. Кухта Б. Політична влада та її рішення. Львів: УПД, 2006. 240 с.

167. Кухарева Г. П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*, 2015. Вип. 3 (50). С. 76–83.

168. Кучеренко О. Державна політика: аналіз сучасних політологічних концепцій. Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні: Мат. наук.-практ. конф. К.: Вид-во УАДУ, 1997. С. 279–281.

169. Кучерява З. Правове забезпечення інноваційного розвитку в Україні. *Міністерство юстиції України*. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_13958](https://minjust.gov.ua/m/str_13958)

170. Кчук А. М., Перепьолкін С. М. Принципи права як категорія внутрішньо державного й міжнародного права. *Право і суспільство*, 2015. № 3(3). С. 22–26.

171. Кушнар'ов І. В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: автореф. дис. д-ра політ. наук: 23.00.02. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2018. 39 с.

172. Лавренчук М. О. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення економічної безпеки в аграрному секторі в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*, 2013. № 4. С. 41–48.

173. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*, 2018. № 3–4. С. 254–263.

174. Лазоренко Т., Шолом І. Діджиталізація як основний фактор розвитку бізнесу. Бізнес, інновації, менеджмент: проблеми та перспективи: зб. тез доп. Київ, 2020. URL: <http://confmanagement.kpi.ua/proc/article/view/201186>

175. Леоні Б. Свобода і закон. Центр учбової літератури, 2022. 360 с.

176. Лікарчук Д. С. Політико-адміністративні аспекти модернізації державного управління: конфліктологічний вимір. *Право та державне управління*, 2020. № 4. С. 250–255.

177. Літяга В. В. Поняття «концепт» у парадигмі сучасних лінгвістичних досліджень. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 2013. № 46. С. 48–50.

178. Лопушняк Г. С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики. *Актуальні проблеми державного управління*, 2010. № 1. С. 75–84.

179. Макарова І. О., Пігарев Ю. Б., Сметаніна Л. С. Цифровізація публічного управління на регіональному та міському рівнях. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ*, 2021. №. 2(83). С. 86–91.

180. Максименюк М. Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*, 2015. Вип. 61. С. 206–223.

181. Маленко Б. Відсутність соціальних ліфтів в системі державного управління як чинник функціонування корупційних мереж. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. *Політичні науки та публічне управління*, 2023. № 6 (66). С. 29–37.

182. Малий І. Й., Цедік М. Г. Інституційний вимір цифровізації державного управління в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2022. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2618>

183. Малиновський В. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., доповн. та переробл. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

184. Малиновський В. Я. Природа і зміст політичної служби в Україні. *Вісник НЮУ імені Ярослава Мудрого*, 2008. № 2(37). С. 67–76.

185. Малишев Б. Реформи... Коли вони почнуться та закінчаться? *УП*, 2014. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2014/10/27/501171/>

186. Маліцька М. С., Слободянюк А. В. Сутність політичної влади та її роль у суспільстві. Матеріали XLIX науково-технічної конференції підрозділів ВНТУ, Вінниця, 27-28 квітня 2020 р. Електрон. текст. Дані, 2020. URL: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-hum/all-hum-2020/paper/view/9926>.

187. Малолеткова О. Торуємо шлях до ідеальної цифрової держави. *Урядовий кур'єр*, 2021. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/toruyemo-shlyah-do-idealnoyi-cifrovoyi-derzhavi/>

188. Малютін І. Природний феномен державної влади. *Віче*, 2012. №4. С. 27–31.

189. Маркевич К. Цифровізація: переваги та шляхи подолання викликів. *Разумков центр*, 2021. URL: <https://razumkov.org.ua/statti/tsyfrovizatsiia-perevagy-ta-shliakhy-podolannia-vyklykiv>

190. Марченко Ю., Фронощук М., Саліженко Ю. Хто в країні головний: Як працює держава і кого звинувачувати, якщо працює погано. *Platfor.Ma*, 2019. URL: <https://vygravaino.platfor.ma/articles/hto-v-kraini-golovnyi>

191. Матвійчук А. О. Еволюція розуміння змісту поняття «політичне рішення». *Наукова періодика Каразінського університету*, 2010. URL: <https://periodicals.karazin.ua/politology/article/download/3198/2772/>

192. Мигаль М. Кредити від МВФ - допомога чи боргова яма? *Інститут аналітики та адвокації*, 2022. URL: <https://iaa.org.ua/articles/kredyty-vid-mvf-dopomoga-chy-borgova-yama/>

193. Митяй О. Дослідження понять «державне управління» і «публічне адміністрування». *Держава та регіони. Сер. Держ. упр.*, 2018. Вип. 1. С. 124–128.

194. Михалко І. С. Поняття принципів політики у сфері виконання кримінальних покарань. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*, 2014. Вип. 9–2(2). С. 71–72.

195. Мінаєва І. Складові поняття «публічна влада». *Державне будівництво*, 2008. № 1.

196. Мірошниченко Ю. Р. Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень: дис. ... к. політ. н.; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2006.

197. Модельний закон про освіту: Міжнародний документ від 03.04.1999 р. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_997/ed19990403/find?text=%C3%EE%F1%F3%E4%E0%F0%F1%F2%E2%E5%ED%ED%E0%FF+%EF%EE%EB%E8%F2%E8%EA%E0+%E2+%EE%E1%EB%E0%F1%F2%E8+%EE%E1%F0%E0%E7%EE%E2%E0%ED%E8%FF#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_997/ed19990403/find?text=%C3%EE%F1%F3%E4%E0%F0%F1%F2%E2%E5%ED%ED%E0%FF+%EF%EE%EB%E8%F2%E8%EA%E0+%E2+%EE%E1%EB%E0%F1%F2%E8+%EE%E1%F0%E0%E7%EE%E2%E0%ED%E8%FF#Text)

198. Моніторинговий звіт Програми SIGMA: відбулося XXXI засідання Координаційної ради з питань реформування державного управління. *Реформа державного управління*, 2024. URL: <https://par.in.ua/information/news/330>

199. На низку державних ресурсів відбувається кібератака. *УкрІнформ*, 2023 URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3683610-na-nizku-derzavnih-resursiv-vidbuvaetsa-kiberataka.html>

200. Наконечна І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції: питання теорії і практики: дис... д-ра юрид. наук. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2023. 408 с.

201. Наумкіна С. М. Сучасні тенденції розвитку інституту місцевого самоврядування. *Політикус: наук. журнал*, 2021. № 3. С. 62–69.

202. Небрат О. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини в діяльності Національної поліції. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 93–96.

203. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. д-ра політ. наук: 23.00.02. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2009. 35 с.

204. Нижник Н. Р. Верховна Рада і Кабінет Міністрів: правила симетрії. *Віче*, 2002. №4 (121).

205. Новіков В., Боровікова В. Про механізм реалізації прав і свобод людини. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*, 2018. № 3. С. 45–56.

206. Новікова Н. Підвищення ефективності прийняття управлінських рішень у системі публічного управління. Одеський національний університет імені І. І. Мечникова. Одеса, 2018.

207. Обушна Н. Результативність та ефективність управління парадигма сучасного публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2015. Вип. 4. С. 47–60.

208. Одарченко К. Як зароджувалась «ідея» держсекретарів. *LB.ua*, 2017. URL: [https://lb.ua/blog/katerina\\_odarchenko/365002\\_kkd\\_institutu\\_derzha\\_vnih\\_sekretariv.html](https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/365002_kkd_institutu_derzha_vnih_sekretariv.html)

209. Оксін В. Ю. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОРМ Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

210. Оксін В. Ю. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: дис... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2021. 498 с.

211. Олефір В. І., Адміністративна деліктологія як складова адміністративної політики держави. *Митна справа*, 2014. №6(96). Ч. 2, Книга 2. С. 523–528.

212. Олійник М. О. Політичне рішення як складова взаємодії влади та суспільства: комунікативний аспект. *Політологічні записки*, 2013. № 7.

213. Олійник М. О. Технології прийняття та реалізації демократичного політичного рішення. *Актуальні проблеми політики*, 2012. № 47. С. 123–128.

214. Олькіна О. Поняття та механізм реалізації права особи на захист та правову допомогу. *Актуальні проблеми держави і права*, 2017. Вип. 67. С. 242–248.

215. Омелян В. О. Принципи адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції Спецвипуск*. 2017. Ч. 1. С. 150–155.

216. Опис ідентифікованих корупційних ризиків, чинників корупційних ризиків та можливих наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, у діяльності Державної служби статистики України: Додаток 1 до Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної служби статистики України. *Укрстат*. URL: [https://ukrstat.gov.ua/zpk/zmist/dod\\_1.pdf](https://ukrstat.gov.ua/zpk/zmist/dod_1.pdf)

217. Осіпов Ю. В. Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права, Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка. Кропивницький, 2023. 299 с.

218. Основи законодавства про антикорупційну політику: Модельний закон, прийнятий на двадцять другому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД постановою № 22-15 від

15 листопада 2003 року. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_944/ed20031115](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944/ed20031115)

219. Оцінка дисбалансів у бюджетній сфері та шляхи їх подолання". Аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*, 2015. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/ocinka-disbalansiv-u-byudzhetniy-sferi-ta-shlyakhi-ikh-podolannya>

220. Панов В. М. Класифікація адміністративно-правових відносин, які виникають при реалізації органами прокуратури правозахисної функції. *Форум права*, 2013. № 2. С. 434–441.

221. Папуша В. С. Виконавча влада: місце та роль в системі державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2015. № 12.

222. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*, 2014. Вип. 27(2). С. 174–178.

223. Педан А. І. Адміністративно-правові відносини у сфері виконавчого провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 211 с.

224. Педан А. І. Уточнювальні та відмінні фактори щодо змісту і сутності адміністративно-правових відносин в сфері виконавчого провадження. Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування: матер. міжнародної науково-практичної конференції. Запоріжжя: Запорізька МГО «Істина», 2017. С. 96–97.

225. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче*, 2011. №10.

226. Петренко О. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: дис... канд. з держ. упр.: 25.00.03. Дніпропетровськ, 2008. 230 с.

227. Петровський П. Проблема розуміння в контексті розвитку публічного управління в Україні. *Ефективність державного управління*, 2017. Вип. 1. С. 21–27.



228. Печенка Я. О. Політична сутність інституту місцевого самоврядування: основні риси, компетенції, моделі. *Філософія та політологія в контексті сучасної культури*, 2013. № 5. С. 116–119.

229. Пилипенко В. П. Механізми впровадження державної політики інноваційного розвитку. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: державне управління*, 2017. № 1(8). С. 50–54.

230. Пилипишин В. Адміністративний аспект публічного адміністрування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2015. № 6. С. 68–71.

231. Питання Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 09.01.1999 р. № 5/99. Верховна рада України: офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/99#Text>

232. Пищуліна О., Юрчишин В. Міграційні прояви та впливи - уроки для України: аналітична доповідь. *Центр Разумкова*, 2023. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2023/05/09/2023-MATRA-I-KVARTAL-5.pdf>

233. Подвірна Н. С. Теорії та методологічні підходи до дослідження влади та владних рішень у ХХ ст. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації*, 2013. №2 (32) С. 13–18.

234. Попова Т. Російський вплив на Україну та інші країни. 5 категорій впливу. *Радіо свобода*, 2020. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/30614694.html>

235. Попович Н. Г. Державно-управлінський дискурс у політико-адміністративних відносинах: теоретичні та методологічні засади: дис. док-ра юрид. наук з державного управління; 25.00.01 теорія та історія державного управління. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2015. 465 с.

236. Постанова Верховного Суду у справі № 640/7583/19 від 29.07.2020 р. *Zakononline*, 2020. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/90674379>

237. Почтовий М. М. Принципи правової політики України. *Право і Безпека*, 2009. № 5. С. 6–9.

238. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Національну програму інформатизації». *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1006772>

239. Пояснювальна записка до Проекту Закону України Про військово-цивільне адміністрування від 07.09.2017 р. № 7090. *Ligazakon*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH5GY00I>

240. Презентація дослідження SIGMA та дискусія про центр уряду в Україні. *Укрінформ*, 2024. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3816589-prezentacia-doslidzenna-sigma-ta-diskusia-pro-centr-uradu-v-ukraini.html>

241. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 2014. Вип. 28. С. 46–55.

242. Природа політичної влади: David Hubert. *LibreTexts*, 2022. URL: [https://ukrayinska.libretexts.org/Соціальні\\_науки/Політологія\\_та\\_цивілістика/Послаблена\\_демократія\\_\(Hubert\)/01:\\_Мислення\\_як\\_політолог/1.02:\\_Глава\\_2\\_-\\_Природа\\_політичної\\_влади](https://ukrayinska.libretexts.org/Соціальні_науки/Політологія_та_цивілістика/Послаблена_демократія_(Hubert)/01:_Мислення_як_політолог/1.02:_Глава_2_-_Природа_політичної_влади)

243. Приходько А. А. Запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції. Адміністративно-правовий аспект. Київ: ФОП Чалчинська Н.В., 2020. 430 с.

244. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

245. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ Національного агентства запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830/21. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22/ed20211228#n30>

246. Про визнання протиправною та нечинною постанову Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 46: Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 02.10.2019 р. № 640/7583/19. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v7583805-19#Text>

247. Про використання доменних імен у спеціальному публічному домені «gov.ua»: Закон України від 28.07.2023 р. № 3284-IX. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3284-20/ed20230728#n9>

248. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

249. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

250. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

251. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

252. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

253. Про запровадження національного механізму координації взаємодії органів державної влади з метою захисту фінансових інтересів України та Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від

25.10.2017 р. № 1110. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1110-2017-%D0%BF#Text>

254. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

255. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

256. Про затвердження Кодексу газотранспортної системи: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 30.09.2015 р. № 2493. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1378-15/ed20170507#n1248>

257. Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України: Наказ Міноборони України від 22.11.2017 р. № 612. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17#Text>

258. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16/ed20161202#n21>

259. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.09.2020 р. № 1133-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetni-a1133r>

260. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 р. № 276-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2021-s240321>

261. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.03.2023 р. № 221-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2023-rik-221r-140323>

262. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.02.2024 р. № 137-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2024-rik-137r-160224>

263. Про затвердження Положення про Державне космічне агентство України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 р. № 281. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2015-%D0%BF#Text>

264. Про затвердження Положення про постійні комісії Львівської міської ради 8-го скликання: Ухвала Львівської міської ради (2-га сесія 8-го скликання) № 84. *Львівська міська рада*. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/80AA0E2C5DE12EC5C225868F0050BF47?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/80AA0E2C5DE12EC5C225868F0050BF47?OpenDocument)

265. Про затвердження Порядку взаємодії між структурними підрозділами органів ДПС з питань реєстрації та обліку платників податків: Наказ Державної податкової служби України від 01.08.2012 р. № 671. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0671837-12#Text>

266. Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 р. № 10. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/10-2010-%D0%BF#Text>

267. Про затвердження Порядку міжвідомчої взаємодії з питань вручення здобувачам освіти, які перебувають за межами України, документів про базову середню, повну загальну середню та професійну (професійно-технічну) освіту виданих в умовах воєнного стану в Україні: Наказ МОН

України та МЗС України від 12.04.2023 р. № 419/165. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0986-23#Text>

268. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 789. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF#Text>

269. Про затвердження Порядку функціонування державної системи фізичного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 р. № 1337. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1337-2011-%D0%BF#Text>

270. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 471. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#n5>

271. Про затвердження Програми економічного і соціального розвитку Вараської міської територіальної громади на 2023 рік №7200-ПР-04: Рішення Вараської міської ради №1780-ПР-VIII від 21.12.2022. *Вараська міська рада*, 2022. URL: <http://doc.varash-rada.gov.ua/component/documents/19650:rr1780-2022>

272. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/950-2007-%D0%BF#n221>

273. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

274. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

275. Про космічну діяльність: Закон України від 15.11.1996 р. № 502/96-ВР. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/96-%D0%B2%D1%80#Text>

276. Про культуру: Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17/ed20211204#n445>

277. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

278. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

279. Про нову Методологію управління корупційними ризиками. *Вараська міська рада*. URL: <https://varash-rada.gov.ua/ofitsijna-informatsiya/7681-pro-novu-metodolohiiu-upravlinnia-koruptsiinumu-ryzykam>

280. Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 02.10.1997 р. № 1089/97. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089/97#Text>

281. Про Порядок взаємодії між структурними підрозділами Березняківської сільської ради під час планування та проведення процедур закупівель/спрощених закупівель: Розпорядження сільського голови від 03.06.2022 р. №63-р. *Березняківська сільська рада*. URL: <https://berez-gromada.gov.ua/docs/1245365/>

282. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

283. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

284. Про припинення повноважень Червоноградської районної ради Львівської області: Розпорядження Червоноградської районної військової адміністрації від 24.02.2022 р. № 1. *Червоноградська районна військова адміністрація*, 2022. URL: <https://www.chervonograd-rda.gov.ua/Rozporiadzhennia-raiyderzhministratsii/Chg-rda-1555>

285. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.10.2021 р. «Про Стратегію інформаційної безпеки»: Указ Президента України від 28.12.2021 р. № 685/2021. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text>

286. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.08.2021 р. «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 479/2021. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#n11>

287. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері космічної діяльності на період до 2032 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.03.2011 р. № 238-р. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238-2011-%D1%80#Text>

288. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>

289. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій області: Указ Президента України від 05.07.2023 р. № 374/2023.



*Верховна рада України: офіційний сайт.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/374/2023#Text>

290. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2016 р. № 330. *Верховна рада України: офіційний сайт.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-2016-%D0%BF#Text>

291. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Верховна рада України: офіційний сайт.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

292. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: Указ Президента України від 09.04.1997 р. № 314/97. *Верховна рада України: офіційний сайт.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314/97#Text>

293. Проблеми цифровізації державного сектору та шляхи їх вирішення. *PNN Soft.* URL: <https://pnn.com.ua/ua/blog/detail/tech-digitalization-challenges-in-the-public-sector-and-how-to-tackle-them>

294. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. *Урядовий портал.* 2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu>

295. Проект «Місцевий Розвиток, Орієнтований на Громаду», Фаза-II (МРГ-II). *Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй, 2020.* URL: <https://www.ua.undp.org>

296. Проект Закону України Про військово-цивільне адміністрування від 07.09.2017 р. № 7090. *Ligazakon.* URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH5GY00I?an=5>

297. Пузанова Т. А. Поняття та значення принципів державної служби. *Право і Безпека, 2009.* № 5. С. 53–56.

298. Пухкал О. Г., Гомоляко О. В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід, 2017.* № 24. С. 106–112.

299. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. 2-ге вид., доопрац. і допов. Київ: Логос, 2014. 237 с.

300. Пухтинський М. О. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля. *Вінницька обласна рада: офіційний інформаційний сайт*. URL: [www.vinrada.gov.ua/publikacii.htm](http://www.vinrada.gov.ua/publikacii.htm)

301. Радейко Р. Надмірна формалізація як патологія розвитку вітчизняної правової системи. *Право та психологія: матеріали I Міжнародної конференції молодих вчених LPS-2013*. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 36–37.

302. Районні та обласні ради продовжують здійснювати свої повноваження в умовах воєнного стану. *Львівська обласна рада, 2022*. URL: <https://lvivoblrada.gov.ua/news/raionni-ta-oblasni-radi-prodovzhuyut-zdiisnyuvati-svoji-povnovazhennya-v-umovah-vojenного-stanu>

303. Райт Г. Державне управління; переклад з англійської Івашка В., Коваленка О., Соколик С. К.: Основи, 1994. 191 с.

304. Резнікова О. О. Розробка стратегії національної безпеки з урахуванням принципів національної стійкості. *Стратегічна панорама*, 2018. № 2. С. 5–11.

305. Реформа державного управління. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>

306. Реформа державного управління: звіт про виконання у 2018 році стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. *Урядовий портал*. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03\\_zvit\\_ukr\\_web.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf)

307. Резнік О. Сутність та структура адміністративно-правового механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *In: Jurnalul juridic national: teorie și practică*, 2018. № 2-2(30). Pp. 69–72.

308. Рішення Конституційного Суду України від 10 травня 2000 року №8-рп/2000. *Офіційний вісник України*, 2000. №37. Ст.1592

309. Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003. *Офіційний вісник України*, 2003. №25. Ст.1217.

310. Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003. *Офіційний вісник України*, 2003. №5. Ст. 192

311. Рішення Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004 у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України). *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-04#Text>

312. Рішення Конституційного Суду України від 27 квітня 2000 року № 7-рп/2000 у справі за конституційним поданням України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України» (справа про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб). *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-00#Text>

313. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 187 с.

314. Розкладай І. Очевидне чи неочевидне: чому Закон «Про медіа» не регулює саморегуляцію. *Детектор медіа*, 2023. URL: <https://detector.media/community/article/221110/2023-12-28-ocheydne-chy-neocheydne-chomu-zakon-pro-media-ne-regulyuie-samoregulyatsiyu/>

315. Розмежування повноважень: на розгляд Уряду направлені важливі законопроекти. *Децентралізація*, 2021. URL: <https://decentralization.ua/news/13765?page=256>

316. Рудяк І. Вплив російської агресії на становлення та розвиток інституту антикризового публічного адміністрування в Україні. *Правові основи відшкодування збитків від російської агресії: колективні та індивідуальні механізми: матеріали круглого столу*. м. Київ: Науково-дослідному інституті публічного права, 2023. С. 84–86.

317. Рудяк І. С. Парадигмальні особливості детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2023. №6.

318. Сак Ю. А. Теоретико-методологічні засади політико-адміністративного реформування системи публічного управління в Україні та світі: дис. ... канд. з держ. управл (доктора філософії); 25.00.01 теорія та історія державного управління. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2020. 220 с.

319. Саліженко О. Україна і східноєвропейська зона нестабільності. *Українська правда*, 2013. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2013/03/13/6985430/>

320. Свірський, В. С. Фінансовий потенціал: теоретико-концептуальні засади. *Світ фінансів*, 2007. № 4 (13). С. 43–51.

321. Седляр Ю. О. Фактори формування зовнішньої політики держави. *Політикус: наук. журнал*, 2017. № 2. С. 138–142.

322. Селютіна Н. Ф. Структурно-функціональні складові політико-адміністративної еліти з урахуванням співвідношення та взаємодії гілок влади. *Державне будівництво*, 2008. № 1.

323. Середюк В. В. Відповідальність держави як елемент поняття «правова держава». *Часопис Київського університету права*, 2015. № 1. С. 41–45.

324. Скоробагатько М. А. Адміністративно-правові відносини у сфері експертно-криміналістичної діяльності органів внутрішніх справ України. *Європейські перспективи*, 2013. № 5. С. 74–76.

325. Слободянюк А. В. Роль громадської думки в процесі демократизації влади (історикосоціологічний аспект). *Вісник Київськ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Серія: Соціологія. Психологія. Педагогіка*, 2001. Вип. 10. С. 17–20.

326. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки *Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*, 2009. Вип. 44. С. 144–150.

327. Солових В. П. Політико-адміністративні відносини в контексті сучасної державно-управлінської парадигми: дис. ... док-ра наук спец. 25.00.01 теорія та історія державного управління. Національна академія державного управління при Президентові України. Харків, 2012. 386 с.

328. Солонар А. В. Принципи діяльності поліції в Україні та за кордоном. *Правові горизонти*, 2017. Вип. 4. С. 62–67.

329. Солощенко Т. «Четверта влада» в Україні. *Студентський вісник*, 2010. URL: [https://library.udpu.edu.ua/library\\_files/stud\\_konferenzia/2010/visnuk\\_35.pdf](https://library.udpu.edu.ua/library_files/stud_konferenzia/2010/visnuk_35.pdf)

330. Сорока Л. В. Адміністративно-правовий механізм реалізації космічної доктрини України: дис... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 490 с.

331. Сорока Л. В. Органи публічного адміністрування космічної діяльності України. *Порівняльно-аналітичне право*, 2020. № 1. С. 286–288.

332. Сорока Л. В. Щодо доцільності використання терміно-поняття «концепт» у адміністративно-правовій науці. Інноваційні технології публічного управління та адміністрування: теорія і кращі практики 21 століття: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (17. 11. 2020 року, Мелітополь Україна); відп. ред. Ортіна Г. В. Мелітополь: ФОП Однорог Т. В., 2020. С. 183–185.

333. Сорока Л. В., Сокіран М. В. У чому полягає сутність публічного інтересу? Адміністративне право для громадян України: науково-популярне видання. за ред В. Галуцька. Київ: НДПП, 2019.

334. Справа № 810/2763/17: Окремі процесуальні питання; Заява про виправлення помилки у судовому рішенні. *Велика Палата Верховного Суду*, 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>

335. Стан корупції в Україні 2023: сприйняття, досвід, ставлення. *USAID/ENGAGE*, 2023. URL: <https://engage.org.ua/stan-koruptsii-v-ukraini-2023-spryjniattia-dosvid-stavlennia/>

336. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року. *Національний інститут стратегічних досліджень*, 2021. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block\\_grom\\_susp.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block_grom_susp.pdf)

337. Станько І. Я. Співвідношення принципів та норм права у правових системах України та Європейського Союзу : дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Національна академія внутрішніх справ. Київ. 264 с.

338. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*, 2012. № 2. С. 40–43.

339. Створено парламентсько-урядову коаліцію. *Голос України*, 2003. URL: <http://www.golos.com.ua/article/237745>

340. Стойка Б. М. Полісемія англійського терміну public і можливі варіанти його перекладу українською мовою. *Науковий вісник Чернівецького університету. Германська філологія*, 2014. Вип. 692–693. С. 261–262.

341. Стоун Д. Парадокс політики. Мистецтво ухвалення політичних рішень. К.: Видавничий дім «Альтернативи», 2000. 304 с.

342. Стратегічний комітет Уряду схвалив політичну ініціативу МОН щодо професійної освіти. *Асоціація міст України*, 2019. URL: <https://auc.org.ua/novyna/strategichnyy-komitet-uryadu-shvalyv-politychnu-iniciatyvu-mon-shchodo-profesiynoyi-osvity>

343. Стратегічний комітет уряду: кому і навіщо він потрібен? *Офіс реформ Кабінету Міністрів України*, 2019. URL: <https://rdo.in.ua/article/strategichnyu-komitet-uryadu-komu-i-navishcho-vin-potriben>

344. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>

345. Страхніцький Я. О. Особливості сучасної державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури в умовах війни в Україні. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-279-1-5>

346. Струтинська І. Метрики цифрової трансформації бізнесу: світові та вітчизняні реалії. *Галицький економічний вісник*, 2019. № 6(61). URL: <https://galicianvisnyk.tntu.edu.ua/pdf/61/764.pdf>

347. Сукманова О. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні. Теорія і практика. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 450 с.

348. Супрун В. Взаємодія парламенту та уряду: стан та шляхи оптимізації. *Лабораторія законодавчих ініціатив*, 2004. URL: <https://parlament.org.ua/2004/04/29/vzayemodiya-parlamentu-ta-uryadu-stan-ta/>

349. Сурай І. Г. Адміністрування. *Велика українська енциклопедія*. URL: <https://vue.gov.ua/Адміністрування>

350. Сухенко В. В. Особливості функціонування політико-адміністративних систем сучасних європейських країн: досвід для України: дис. ... канд. з держ. управління: 25.00.01. Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2018. 199 с.

351. Талдикін О. В. Теорія влади. Структурно-логічні схеми і таблиці: Навч. посібник. Дніпро. Дніпропр. держ. універ. внутр. справ, 2020. 164 с.

352. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*, 2020. Том 31 (70). № 2. С. 33–37.

353. Тарахович Т. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*, 2010. Вип. 50. С. 12–18.

354. Телешун С. О., Рейтерович І. В. Звіт про науково-дослідну роботу за темою «Інструменти та механізми впровадження публічної політики в Україні». Національна академія державного управління при Президентові України. К, 2018. 150с.

355. Терещук Г. «Курортна школа». Депутатів від «Слуги народу» вчать бути політиками. *Радіо свобода*, 2019. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/30081782.html>

356. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Основи, 2002. 750 с.

357. Технічний документ – аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні. *Міністерство юстиції України*, 2009. URL: <http://old.minjust.gov.ua/21894>

358. Тимченко Г. П. Принципи судочинства України: методологія дослідження. *Правова держава*, 2010. Вип. 21. С. 306–317.

359. Ткаченко В. В., Климчук М. М. Імперативи цифрової економіки в розвитку методології управління підприємством. *CORE: Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин*, 2019. № 42. С. 3–18. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/322454228.pdf>

360. Тодика Ю.– основний закон держави і суспільства: навч. посіб. Х: Факт, 2001. 328 с.

361. Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України: дис. ... док-ра наук з державного управління: 25.00.01. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2004. 375с.



362. Томашов В. Що таке ефективне керування державою? «Українська Прес-Група», 2006. URL: <https://day.kyiv.ua/article/podrobytsi/shcho-take-efektyvne-keruvannya-derzhavoyu>

363. Труш О. О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. № 2. С. 432–438.

364. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. р. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

365. Уряд розробляє єдиний План реформ до 2027 року. *Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України*, 2023. URL: <https://minre.gov.ua/2023/10/04/uryad-rozroblyaye-yedynuj-plan-reform-do-2027-roku/>

366. Уряд створює Стратегічний комітет для обговорення і напрацювання довгострокових планів розвитку країни. *Офіс реформ Кабінету Міністрів України*, 2019. URL: <https://rdo.in.ua/news/uryad-stvoryuye-strategichnyu-komitet-dlya-obgovorennya-i-naprasyuvannya-dovgostrokovyh-planiv>

367. Ухвала Київського окружного адміністративного суду № 115660333 від 06.12.2023 р. *Youcontrol*, 2023. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/115660333/>

368. Фесенко В. Зовнішні чинники впливу на українську політику. *УкрІнформ*, 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3754359-zovnisni-cinniki-vplivu-na-ukrainsku-politiku.html>

369. Франків Л. С. Комунікативна взаємодія правоохоронних органів у філософсько-правовій діалогічно-прагматичній проекції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2013. 217 с.

370. Фріс П. Л. До питання про функції кримінально-правової політики. Наука кримінального права в системі міждисциплінарних зв'язків: матер. міжн. наук.-практ. конф. (м. Харків. 9-10 жовтня 2014 р.). Харків, 2014. С. 75–78.

371. Фролов П. Продовження парламентської реформи: як поліпшити взаємодію парламенту й уряду. *Українська правда*, 2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/01/16/7385047/>

372. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006.

373. Хакери атакують систему документообігу державних органів. *Softline*, 2021. URL: <https://www.softline.kiev.ua/news/khakeri-atakuyut-sistemu-dokumentoobigu-derzhavnikh-organiv.html>

374. Харитонов Є. О., Харитонova О. І. Приватне право як концепт: постановка питання. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*, 2014. № 1. С. 68–77.

375. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2004. 36 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0505U000057/>

376. Харченко Н. П. Правова політика держави: до визначення поняття і змісту. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: Журнал. Серія Право*, 2020. №10(22). С. 110–117.

377. Хоменко І. О., Порицька А. О. Управління бюджетним дефіцитом в сучасних умовах. *Економіка та управління на транспорті*, 2018. Вип. 6. С. 160–166.

378. Хоменко О. С., Слободянюк А.В. Засоби масової інформації як «четверта влада». Матеріали міжнародної науково-технічної конференції «Наукові проблеми державотворення України» (Вінниця, 7-8 листопада 2017

р.): електронне мережне наукове видання. Електрон. текст. дані. Вінниця: ВНТУ, 2017. С. 111–114.

379. Хотинська О. *Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006.*

380. Центр уряду планують створити орієнтовно у першій половині 2023 року. *Укрінформ*, 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3639275-centr-uradu-bude-stvorenij-orientovno-u-persij-polovini-2023-roku.html>

381. Центр уряду: завдання, виклики та перспективи розвитку. Презентація дослідження SIGMA та дискусія про центр уряду в Україні». *Центр політико-правових реформ*, 2024. URL: <https://pravo.org.ua/announcements/tsentr-uryadu-zavdannya-vyklyky-ta-perspektyvy-rozvytku-prezentatsiya-doslidzhennya-sigma-ta-dyskusiya-pro-tsentr-uryadu-v-ukrayini/>

382. Цифрова трансформація – один з пріоритетів Уряду. *Міністерство цифрової трансформації України*, 2020. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/tsifrova-transformatsiya-odin-z-prioritetiv-uryadu>

383. Цифрова трансформація освіти і науки. *Міністерство освіти і науки України*, 2024. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/cifrova-transformaciya-osviti-ta-nauki>

384. Цілі сталого розвитку що треба знати органам місцевого самоврядування. *Організація «Об'єднані міста і органи місцевого самоврядування»*. URL: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/SDG\\_LocalGov\\_v05.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/SDG_LocalGov_v05.pdf)

385. ЦСР у дії. *ПРООН в Україні*. URL: [https://www.undp.org/uk/ukraine/tsili-staloho-rozvytku?gad\\_source=1&gclid=EAIaIQob ChMIg6PhyvyJgw MVz4xoCR2JmQaFEAAAYASAAEgKzKPD\\_BwE](https://www.undp.org/uk/ukraine/tsili-staloho-rozvytku?gad_source=1&gclid=EAIaIQob ChMIg6PhyvyJgw MVz4xoCR2JmQaFEAAAYASAAEgKzKPD_BwE)

386. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? *Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича*, 2022.

URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/>

387. Через повномасштабне вторгнення Росії за кордоном перебуває близько 20% українців – дослідження ОПОРИ. *ОПОРА*, 2023 URL: [https://www.oporaua.org/viyna/chez-povnomasshtabne-vtorgnennia-rosiyi-za-kordonom-perebuvaie-blizko-20-ukrayintsiv-doslidzhennia-opori-24792?gad\\_source=1&gclid=EAIaIQobChMIp4vk9e6jiAMV4qhoCR3wjQXDEAAYASAAEgKMb\\_D\\_BwE](https://www.oporaua.org/viyna/chez-povnomasshtabne-vtorgnennia-rosiyi-za-kordonom-perebuvaie-blizko-20-ukrayintsiv-doslidzhennia-opori-24792?gad_source=1&gclid=EAIaIQobChMIp4vk9e6jiAMV4qhoCR3wjQXDEAAYASAAEgKMb_D_BwE)

388. Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого самоврядування та депутатський мандат: проблеми співвідношення. *Часопис Київського університету права*, 2011. № 1. С. 98–101.

389. Черниш О. Американський ленд-ліз для України закінчився, так і не почавшись. Чому він не запрацював. *BBC Україна*, 2023. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/c4n5p6pgengo>

390. Шаповалова І. Б. Правовий статус органів місцевого самоврядування у сфері дотримання прав людини. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018. Вип. 2. С. 109–117.

391. Шарий В. Раціоналізація нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики органами місцевого самоврядування України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*, 2012. Вип. 1. С. 140–149.

392. Шатіло В. А. Конституційний механізм державної влади в Україні: проблеми співвідношення організаційних структур і функцій: дис... д-ра юрид. наук. Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. Київ, 2018. 499 с.

393. Шевченко О, Сенченко Л. Правові засади координації центральних органів виконавчої влади. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*, 2020. № 5. С. 84–93.

394. Шейко Ю. Відносини України з сусідами: чи є у Києва друзі? *DW*, 2021. URL: <https://www.dw.com/uk/vidnosyny-ukrainy-z-susidamy-chy-ye-u-kyieva-druzi/a-58318402>

395. Шемшученко Ю. С. Український парламентаризм: проблем становлення і розвитку. Правова держава: Збірник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 1998.

396. Шершньова З. Є. Стратегічне управління: підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: КНЕУ, 2004. 699 с.

397. Шипілова Л. М. Стратегічне планування у сфері національної безпеки: курс лекцій. К: ВПЦ «Київський університет», 2023. 143 с.

398. Школа підготовки стратегів (для вперше призначених на посади державної служби категорії «А»). *НАДС*. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/shkola-pidhotovky-stratehiv-dlia-vpershe-pryznachenikh-na-posady-derzhavnoi-sluzhby-katehorii-a>

399. Шпортько О. Поле публічної політики. *Політичний менеджмент*, 2010. № 5. С. 90–95.

400. Штефан Л. Аналіз бюджетного дефіциту в Україні та його соціально-економічні наслідки. *Економіка та суспільство*, 2022. № 41. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-41-56>

401. Шумейко Т. А. Поняття та ознаки адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. *Юридична наука*, 2020. № 8. С. 143–147.

402. Шумейко Т. А. Функції адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. *Юридична наука*, 2020. №10 (112). С. 39–46. URL: <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-112-10.05>

403. Щебетун І., Волошина К. Проблеми реформування місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українські реалії. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*, 2022. № 2. С. 82–91. URL: <https://doi.org/10.31558/2786-5835.2022.2.9>

404. Щедрова Г. П. Політична криза: структурно-функціональний аспект. Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник», 2019. Вип.139. С. 7–11.

405. Щербаков В. В. Причини та наслідки виходу великої Британії з Європейського союзу. *Європейські перспективи*, 2021. С. 170–175. URL: 10.32782/EP.2021.4.26.

406. Що таке цифровізація і навіщо вона потрібна? *Xerox Corporation*. URL: <https://www.xerox.com/uk-ua/services/insights/shcho-take-tsifrov-zats-ya-nav-shcho-vona-potr-bna>

407. Щодо безпекових гарантій для України за Будапештським меморандумом. *Офіс Президента України: офіційний сайт*, 2020. URL: <https://www.president.gov.ua/news/shodo-bezpekovich-garantij-dlya-ukrayini-za-budapeshtskim-mem-64649>

408. Щодо визнання протиправною та нечинною постанови Кабінету Міністрів України: Рішення від 28.04.2021 р. № 640/17424/19. *Верховна рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1742805-21#Text>

409. Яблонський В. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. *Акад. наук вищої школи України: сайт*. URL: <http://www.anvsu.org.ua/index.files/Articles/Jablonskiy3.htm>

410. Як високий рівень політичної нестабільності вплине на бізнес у 2021 році. *EY Global*, 2020. URL: [https://www.ey.com/uk\\_ua/geostrategy/what-elevated-levels-of-political-risk-mean-for-business-in-2021](https://www.ey.com/uk_ua/geostrategy/what-elevated-levels-of-political-risk-mean-for-business-in-2021)

411. Як війна в Україні змінює економічний і бізнесовий ландшафти країн, регіонів та світу. Пояснює професор економіки Себастьян Галіані. *Forbes*, 2023. URL: <https://forbes.ua/money/velika-ekonomichna-perebudova-25082023-15642>

412. Як війна Росії проти України змінила світ. *Національний інститут стратегічних досліджень*, 2023. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/yak-viyna-rosiyi-proty-ukrayiny-zminylya-svit>

413. Яковлев М. В. Концептуалізація понять і понятійність концептів: категоріальні проблеми емпіричних досліджень. *Український соціум: соціально-політичний аналіз сучасності та прогноз майбутнього*: збірник матеріалів XXIII Всеукраїнської наукової конференції викладачів, молодих науковців і студентів. Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого, Харківська асоціація політологів. Харків: Право, 2021. С. 51–55.

414. Яковюк І. В. Brexit: причини і наслідки британського референдуму. *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики*: зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф. Харків, 2016. С. 25–29.

415. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. К.: К.І.С., 2003. 120 с.

416. Янів Л. М., Зінченко О. А. Проблеми дефіциту державного бюджету України і шляхи їх розв'язання. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Менеджмент інновацій*, 2016. Вип.6. С. 144–153.

417. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навч. посіб.; за заг. ред. Ю. М. Тодики. Х.: Вид-во Нац.ун-ту внутр. Справ, 2002. 672 с.

418. Яровенко Г. М., Перхун Л. П., Небаба Н. О., Булгакова О. Ф., Костенко В. В. Розробка моделі формалізації процесу виявлення інсайдерських кіберзагроз у банках: онтологічний підхід. *Проблеми економіки*, 2023. № 10 (268). С. 71–83.

419. Яценюк назвав три сценарії виходу з політичної кризи і вибрав комфортний для себе. *Телевізійна служба новин*, 2016 URL: <https://tsn.ua/politika/yacenyuk-nazvav-tri-scenariyi-vihodu-z-politichnoyi-krizi-i-vibrav-komfortniy-dlya-sebe-606601.html>.

420. 5 основних висновків про економічну політику в умовах постійних світових змін: підсумки Щорічної дослідницької конференції. *НБУ*, 2021. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/5-osnovnih-visnovkiv-pro>

ekonomichnu-politiku-v-umovah-postiynih-svitovih-zmin-pidsumki-schorichnoyi-doslidnitskoyi-konferentsiyi

421. Aberbach J., Putnam R., Rockman B. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1981. 308 p.

422. Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, Bert A. Rockman, Thomas J. Anton, Samuel J. Eldersveld, and Ronald Inglehart. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, 1981. URL: <https://doi.org/10.2307/j.ctvjz82fv>.

423. Allies move forward on enhancing NATO's resilience. *NATO*, 2016. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_135288.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_135288.htm?selectedLocale=en)

424. Andeweg, R. (1997). Collegiality and collectivity: Cabinets, cabinet committees and cabinet ministers. In P. Weller, H. Bakviss, & R. Rhodes (Eds.). *The hollow crown* (pp. 58–83). Basingstoke: Macmillan.

425. Annel Isef Imreite. *Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System*. Stein Rokkan Centre For Social Studies. Unifob As, November, 2005 URL: <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/1956/1336/N07-05%5B1%5D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

426. Artificial intelligence act. *Think Tank European Parliament*, (2024). URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2021\)69\\_879](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)69_879)

427. Asunta L., Mikkola L., (2019) *Workplace Communication in Institutional Settings*. Workplace Communication. 1st Edition. 13 p.

428. Balate D., Bel G., Faceda X. Privatization and Regulatory Reform of Toll Motorways in Europe. *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2009. Vol. 22. №. 2. PP. 295–318.

429. Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: The Brookings Institution.



430. Béland, Daniel (2010) The Idea of Power and the Role of Ideas. *Political Studies Review* (PSR) Volume 8, Issue 2. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2009.00199.x>

431. Ben, Ayed G. and Ghernaoui-Hélie S. (2011) Privacy requirements specification for digital identity management systems implementation: Towards a digital society of privacy. *International Conference for Internet Technology and Secured Transactions*, Abu Dhabi, United Arab Emirates, 2011, pp. 602–607.

432. Benson A., Johnson S., and Kuchinke P., (2002). The Use of Technology in the Digital Workplace: *A Framework for Human Resource Development*. Volume 4, Issue 4. URL: <https://doi.org/10.1177/152342202237518>

433. Bentham J. An introduction to the principles of morals and legislation; reprint ed. Oxford : Clarendon Press; London: Oxford University Press Warehouse, Henry Frowde, Amen Corner, E. C., 1823. xxxiii, 389 p.

434. Bill C-27 summary: Digital Charter Implementation Act, (2022). URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/innovation-better-canada/en/canadas-digital-charter/bill-summary-digital-charter-implementation-act-2020>

435. Bordi L., Okkonen J., Mäkineniemi J., Heikkilä-Tammi K., (2018). Communication in the Digital Work Environment: Implications for Wellbeing at Work. *Nordic journal of working life studies*. Volume 8. Number S3. URL: [https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/103342/communication\\_in\\_the\\_digital\\_work\\_environment\\_2018.pdf?sequence=1](https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/103342/communication_in_the_digital_work_environment_2018.pdf?sequence=1)

436. Bratel S., Komirchyi P., Paryzkyi I., Matvieiev S., Zubko A (2021). Administrative justice as a deterrent to the implementation of tasks within criminal proceedings. *Amazonia Investiga*. Vol. 10. Issue 40. P. 93–99. <https://doi.org/10.34069/AI/2021.40.04.10>.

437. Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary*. 7th ed., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979.

438. Bryzhko V., Pylypchuk V., (2020) Privacy, confidentiality and security of personal data. *Informatsiya i pravo*. №. 1(32). URL: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.1\(32\).200304](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.1(32).200304)

439. BVerwG, Urt. v. 18.05.1994, Az. 11 A 1/92, BVerwGE 96, 45-59 (BAföG)

440. Cambell C., Peters G. The Politics: Administration Dichotomy: Death or Merely Change?. *Governance*, 1988. № 1. P. 79–99.

441. Christel Koop, B. Guy Peters, Mads Jensen. Measuring Political-Administrative Co-Ordination in Core Executives. URL: <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/54317>

442. Christensen, Tom and Per Lwogreid, (1998) Administrative reform policy: the case of Norway. *International Review of Administrative Sciences*. Volume 64, Issue 3. 457–475. URL: <https://doi.org/10.1177/00208523980640030>

443. Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit. New York : United Nations, 2007. 139 p.

444. Corbett, Jack & Veenendaal, Wouter & Connell, John, (2021). The Core Executive and Small States: Is Coordination the Primary Challenge?. *Public Administration*. 99. 10.1111/padm.12682.

445. Crowder G. Chantal Mouffe's Agonistic Democracy. University of Newcastle, 2006. P. 2–28.

446. Custers B., Calders T., Schermer B., Zarsky T., (2013) Discrimination and Privacy in the Information Society. Springer Berlin, Heidelberg. 370 p. URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-30487-3>

447. Dahl, Robert A. (1957) The concept of power. *Behavioral Science*. Volume 2, Issue 3. pp. 169–248. URL: <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>

448. Dean G. Kilpatrick. Definitions of Public Policy and the Law. *National Violence Against Women Prevention Research Cente*, 2000. URL: <https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml>

449. Din, Dke und BMWi veröffentlichen Normungsroadmap für Künstliche Intelligenz (2020). URL: <https://www.all-electronics.de/markt/din-dke-und-bmwi-veroeffentlichen-normungsroadmap-fuer-kuenstliche-intelligenz.html>

450. Easton, David. A systems analysis of political life. John Wiley & Sons; Underlining edition (January 1, 1965). 507 p.

451. Ecaterina Locoman What's Next for Ukraine's (and its Neighbors') Domestic and Foreign Policy? *Foreign Policy Research Institute*, 2022 URL: <https://www.fpri.org/article/2022/06/whats-next-for-ukraines-and-its-neighbors-domestic-and-foreign-policy/>

452. Elgie, R., (2011). Core executive studies two decades on. *Public Administration*, 89(1), 64–77.

453. Entretien avec Michel Droit, deuxième Partie. URL: <http://www.ina.fr/fresques/de-gaulle/notice/Gaule00111/entretien-avec-michel-droit-deuxieme-partie//14.09.10>

454. Establishing Administrative Policies. *University Policy Library*. URL: <https://policy.umn.edu/operations/upolicy>

455. Etzioni A. Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 2013. 346 p.

456. EU Charter of Fundamental Rights. Article 41 - Right to good administration. *European Union Agency for Fundamental Rights*. URL: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/41-right-good-administration>

457. Foucault: power is everywhere. *Powercube*, 2024. URL: <https://www.powercube.net/other-forms-of-power/foucault-power-is-everywhere/>

458. Frankel J. The Making of Foreign Policy. – London, 1963. P. 15

459. Gaventa, John (2003) Power after Lukes: An Overview of Theories of Power since Lukes and Their Application to Development. Brighton: Participation Group, *Institute of Development Studies*. URL: [https://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/11/power\\_after\\_lukes.pdf](https://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/11/power_after_lukes.pdf)

460. Goenaga, Agustín (2020) Who cares about the public sphere? *European Consortium for Political Research*. Volume 61, Issue 1, Pages 230–254. URL: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12451>

461. Goodnow F. Politics and Administration. Classics of Public Administration. California : Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove, 1991. P. 25–28.

462. Habermas, J. (1991): «The public sphere» In Mukerji, C.; Schudson, M.(Ed.): Rethinking popular culture. *Contemporary perspectives in cultural studies*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press. pp.398– 404.

463. Hubert, David. Attenuated Democracy. Chapter 2: The Nature of Political Power. URL: <https://slcc.pressbooks.pub/attenuateddemocracy/chapter/chapter-2/>

464. Jisi, W. (2021). Classifying Political Goals. In: Essential Goals in World Politics. Springer, Singapore. URL: [https://doi.org/10.1007/978-981-16-0562-8\\_2](https://doi.org/10.1007/978-981-16-0562-8_2)

465. Jones L. (2005). Understanding Public Management. *International Public Management Review*, № 6 (1). PP. 15–22.

466. Juraj Nemec (2016). Europeanisation in Public Administration Reforms. *Selected Revised Papers from the 23rd NISPAcee Annual Conference* May 21–23, 2015, Tbilisi, Georgia. Bratislava: NISPAcee. 122 p. URL: <https://www.nispa.org/files//EU-book-Georgia-EN.pdf>

467. Kaganovska T. E., Pakhomova I. A., Neviadovskyi V. O., Yefremov A. O. Public Interest As A Category Of Administrative And Legal Science. *Revista de Derecho*. Vol. 11 (I), (2022). pp. 1–14.

468. Kilibarda, Pavle. The Militarization of Outer Space and the Liability Convention. *Air and Space Law*, Volume 40 Issue 3, 2015: 271–290.

469. King, False. Charles death story spread by Russian media outlets (2024). *Guardian News*. URL: <https://www.theguardian.com/uk-news/2024/mar/18/false-king-charles-death-story-spread-by-russian-media-outlets>

470. Kingdom J. W., (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Politics* (2nd Edition). New York: Harpes Collins.

471. Klymenko I. Public-private partnerships as a mechanism for the e-governance implementation. *Evropský politický a právní diskurz*, 2015. S.2, V.3. P.110–114.

472. Locke, John. Two Treatises of Government. In the Former, The False Principles and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected

and Overthrown: The Latter, Is an Essay Concerning the Original, Extent, and End, of Civil Government. Prepared by Rod Hay for the McMaster University Archive of the History of Economic Thought. URL: <https://www.yorku.ca/comninel/courses/3025pdf/Locke.pdf>

473. Longman dictionary of contemporary English; dir. Delia Summers. Pearson Education Limited. Twelfth impression, 2008. 1950 p.

474. March, James G., (1999) «A Learning Perspective on the Network Dynamics of Institutional Integration», in Morten Egeberg and Per Lægveid (eds): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.

475. Media Studies 101: Habermas' Public Sphere. BCcampus Victoria, B.C. 151 pp.

476. Meghan M. Stuessy. Statements of Administration Policy. *Congressional Research Service*, 2016. URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44539.pdf>

477. Mehta J. (forthcoming) 'From "Whether" to "How": the Varied Roles of Ideas in Politics' in Daniel Béland, Cox Robert H. (eds) *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press.

478. Meier, Kenneth J. and Compton, Mallory and Polga-Hecimovich, John and Song, Miyeon and Wimpy, Cameron, *Politics, Bureaucracy, and Successful Governance: The Problem of Political Failure* (October 17, 2018). *American University School of Public Affairs Research*. Paper No. 3268959, URL: <https://ssrn.com/abstract=3268959>

479. Minkkinen M., Auffermann B. & Heinonen S. (2017) Framing the future of privacy: citizens' metaphors for privacy in the coming digital society. *European Journal of Futures Research*. Volume 5, article number 7. URL: <https://doi.org/10.1007/s40309-017-0115-7>

480. Morriss P., (2006) Steven Lukes on the Concept of Power. *Political Studies Review*, 4 (2), 124–35.

481. Office of Space Commerce, (2020) National Space Policy. URL: <https://www.space.commerce.gov/policy/national-space-policy/>

482. Oksin, Vitaliy and Artem Zubko. Space Activities and Sustainable Local Development. *Advanced Space Law*, 2021. Vol. 8. P. 86–95. <https://doi.org/10.29202/asl/8/8>

483. Oksin, Vitaliy, Anna Danylenko, and Artem Zubko (2022) «Policy» and «Administration» in the Context of Regulating Ukraine’s Space Activities. *Advanced Space Law*, Volume 9, 48–57. <https://doi.org/10.29202/asl/9/5>

484. Page E. Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis. 1st ed. Brighton : Wheatsheaf, 1985. 193 p.

485. Parliament and the Government. *UK Parliament*, 2022. URL: <https://www.parliament.uk/about/how/role/relations-with-other-institutions/parliament-government/>

486. Parliamentary anti-crisis coalition: Notification of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 07.07.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005001-06#Text>

487. Parsons, Talcott. On the Concept of Political Power. *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 107, №. 3 (Jun. 19, 1963). pp. 232–262. URL: <https://www.hse.ru/data/2012/11/27/1301625729/Parsons%20Power.pdf>

488. Peter Bachrach and Morton S. Baratz, «Two Faces of Power». *The American Political Science Review*. 56 (4), 1962. pp. 947–952.

489. Peters, B. Guy. The challenge of policy coordination. *Policy Design And Practice*, 2018. VOL. 1, №. 1, 1–11 URL: <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>

490. Rekosh, Edwin. Who defines the public interest? *Conectas Human Rights*, 2024. URL: <https://sur.conectas.org/en/defines-public-interest/>

491. Riverbed Technology: 95% companies are not ready for digital transformation. *PCWeek.Ua*, 2018. URL: [https://www.pcweek.ua/themes/detail.php?ID=156965&sphrase\\_id=81091](https://www.pcweek.ua/themes/detail.php?ID=156965&sphrase_id=81091)

492. Roberts S., (2023). What is Digital Communication: Explained with Examples. *Theknowledgeacademy*. URL: <https://www.theknowledgeacademy.com/blog/digital-communication/>

493. Rose, Nikolas, Peter Miller, (2010). Political power beyond the State: problematics of government. *The BJS: Shaping sociology over 60 years*, Volume 61, Issues1. Pp. 271-303. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01247.x>

494. Schon D. A., and M. Rein, 1994. € Frame Reflection: Solving Intractable Policy Disputes. Cambridge, MA: MIT Press

495. Scientific Research about the «Anti-Crisis» coalition: Communism for yourself, capitalism for the people. *Obozrevatel UA*, 2006. URL: <https://www.obozrevatel.com/news/2006/7/17/124683.htm>

496. Sever T. Public Interest and Public Benefit as Guidelines on Administrative Action. *NISPA*, 2021. URL: [https://www.nispa.org/files/conferences/2021/e-proceedings/system\\_files/papers/Sever\\_Paper.pdf](https://www.nispa.org/files/conferences/2021/e-proceedings/system_files/papers/Sever_Paper.pdf)

497. Smyth, Danielle. Administrative Policies for Employees. *Hearst*, 2020. URL: <https://smallbusiness.chron.com/administrative-policies-employees-18826.html>

498. Soroka L, Danylenko A. and Sokiran M. (2022). Legal Issues and Risks of the Artificial Intelligence Use in Space Activity. *Philosophy and Cosmology*, Volume 28, 118–135. URL: <https://doi.org/10.29202/phil-cosm/28/10>

499. Soroka L, Kurkova K., (2019) Artificial Intelligence and Space Technologies: Legal, Ethical and Technological Issues. *Advanced Space Law*, Volume 3. 131–139. URL: <https://doi.org/10.29202/asl/2019/3/11>

500. Soroka, Larysa, (2020) Space Doctrine and Guidelines for Long-Term Sustainability of Outer Space Activities as Basis for Sustainable Earth Development. *Philosophy and Cosmology*, Volume 25, 43–56. URL: <https://doi.org/10.29202/phil-cosm/25/4>

501. Spitzberg B. (2000). What is good communication? *Journal of the Association for Communication Administration*, 29(1), 103–119.

502. Steven H. Gifis, *Law Dictionary*. 4th ed. New York: Barron's Educational Services, 1996.

503. Stone D. (1997) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton.

504. Tansu, Demir. Politics And Administration: A Review Of Research And Some Suggestions. *Administrative Theory & Praxis*, 2009. Vol. 31, №. 4. pp. 503–532.

505. The EU Artificial Intelligence Act. Future of Life Institute, (2024). URL: <https://artificialintelligenceact.eu/>

506. The Public Sphere. Communication for Governance & Accountability Program (CommGAP). *GOV.UK*. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b45e5274a27b2000a69/PubSphereweb.pdf>

507. Universidad Europea (2023). What is digital communication? *Universidadeuropea*. URL: <https://universidadeuropea.com/en/blog/what-is-digital-communication/>

508. Webster Noah. English language – Dictionaries. London: G. Bell; Springfield, Mass.: G & C. Merriam. c1913 lxx, 2026 p.

509. Yarema I. (2022) Theoretical and methodological foundations of the concept of «digital communication». *Visnyk Knyzhkovoyi palaty*. № 2. URL: [https://doi.org/10.36273/2076-9555.2022.2\(307\).47-52](https://doi.org/10.36273/2076-9555.2022.2(307).47-52)

510. Zubko A. System analysis of the concept of «power» within the framework of public law field. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 2022. Vol. 2. P. 63–66. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2022.2.09>

511. Zubko Artem. The Place of the Administrative Policy of Ukraine in the System for Ensuring Effective Functioning of Power Structures. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2023. № 5. C. 122–126. URL: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2023.5.17>

512. Zubko, Artem (2022). Public policy of Ukraine: concept and essence. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 3, 91–95, URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2022.3.13>

513. Zubko, Artem, Maksym Sokiran, Anna Danylenko, Diana Levchenko, Vitaliy Oksin. Determining The Nature of Digital Communication in Public Law Sphere. *International Journal of Religion*, 2024. 5(5), 568-575. URL: <https://doi.org/10.61707/c4xc0981>



514. Zubko, Artem. Administrative and Legal Status of Public Administration, which Carries out Administrative and Legal Regulation in Ukrainian Space Defense. *Advanced Space Law*, 2018. Vol. 1. P. 98–107. URL: <https://doi.org/10.29202/asl/2018/1/12>

515. Zubko Artem, Truba Roman, Banchuk-Petrosova Olena, Demenko Oleksandr, Oliinyk Serhii (2024). Main areas of activity of national security actors. *Revista Amazonia Investiga*, Vol. 13, No. 80.

516. Zubko, O., Levchenko, D., Sokiran, M., Danylenko, A., & Zubko, A., (2023). Philosophical and legal interpretations of modern theory of public administration in Ukraine. *Amazonia Investiga*, 12(72), 59–68. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.72.12.5>

## ДОДАТКИ

Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:**Монографії*

1. Зубко А. О. Виклики у сфері інновацій та цифровізації як перепони на шляху впровадження адміністративної політики України. *Moderní aspekty vědy: XLII. Díl mezinárodní kolektivní monografie*. Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o.. Česká republika: Mezinárodní Ekonomický Institut s.r.o., 2024. str. 333-337. <https://doi.org/10.52058/42-2024>

*Статті в періодичних наукових фахових виданнях України:*

2. Oksin, V. and **Zubko, A.** Space Activities and Sustainable Local Development. *Advanced Space Law*. 2021. Vol. 8. P. 86–95.

3. Zubko, A. System analysis of the concept of «power» within the framework of public law field. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. Vol. 2. P. 63–66.

4. Zubko, A. Public policy of Ukraine: concept and essence. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2022. Vol. 3. P. 91–95.

5. Oksin, V., Danylenko, A., **Zubko, A.** «Policy» and «Administration» in the Context of Regulating Ukraine’s Space Activities. *Advanced Space Law*. 2022. Vol. 9. P. 48–57.

6. Зубко А. О. Корупційні ризики в державній та політичній службі як фактор дестабілізації сталого розвитку. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 5. С. 73–77.

7. Зубко А. О. Дихотомія політичних та адміністративних відносин в Україні. *Право та державне управління*. 2023. № 4. С. 60–65.

8. Зубко А. О. Щодо визначення поняття принципів адміністративної політики України. *Правова позиція*. 2023. № 4 (41). С. 15–19.

9. Зубко А. О. Онтологічний аспект розуміння концепту «адміністративна політика України» з позиції вітчизняного дискурсу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2023. № 5 (52). С. 53–56.

10. Зубко А. О. Про необхідність забезпечення належної політико-адміністративної комунікації. *Юридичний бюлетень*. 2023. № 31. С. 44–49.

11. Зубко А. О. Стан наукової розробленості проблеми юридичної природи адміністративної політики України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 251–253.

12. Зубко А. О. Адміністративно-правові механізми в контексті впровадження адміністративної політики України: проблематика теоретичного дискурсу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 296–299.

***Статті в наукових періодичних виданнях інших держав:***

13. Bratel, S., Komirchyi, P., Paryzkyi, I., Matvieiev, S., **Zubko, A.** Administrative justice as a deterrent to the implementation of tasks within criminal proceedings. *Amazonia Investiga*. 2021. Vol. 10. Issue 40. P. 93–99. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2021.40.04.10>. (**Web of Science**).

14. Zubko A. The Place of the Administrative Policy of Ukraine in the System for Ensuring Effective Functioning of Power Structures. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2023. № 5. С. 122–126.

15. Зубко А. О. Система принципів адміністративної політики України. *KELM*. 2023. № 7(59). С. 116–122.

16. Zubko O., Levchenko, D., Sokiran, M., Danylenko, A., & **Zubko, A.** (2023). Philosophical and legal interpretations of modern theory of public administration in Ukraine. *Amazonia Investiga*. Vol. 12. Iss. 72. P. 59–68. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.72.12.5> (**Web of Science**).

17. Зубко А. О. Специфіка політико-адміністративної роботи органів місцевого самоврядування. *Věda a perspektivy*. 2024. № 3(34). С. 182–192.

18. Зубко А. О. Реалізація політико-адміністративних функцій виконавчої влади на прикладі сфери здійснення космічної діяльності. *Colloquium-journal*. 2024. № 9 (202). С. 74–76.

19. Зубко А. О. Диференціація влади в Україні: до питання доцільності виокремлення політико-адміністративного дискурсу. *Colloquium-journal*. 2024. №10 (203). С. 49–51.

20. **Zubko, A.**, Sokiran, M., Danylenko, A., Levchenko D., Oksin V. Determining The Nature of Digital Communication in Public Law Sphere. *International Journal of Religion*. 2024. Vol. 5. № 5. P. 568–575. DOI: <https://doi.org/10.61707/c4xc0981> (**Scopus**).

21. Truba, R., **Zubko, A.**, Banchuk-Petrosova, O., Demenko, O., Oliinyk, S. Main areas of activity of national security actors. *Amazonia Investiga*. 2024. Vol. 13. Iss. 80. P. 63–71. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2024.80.08.6> (**Web of Science**).

***Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

22. Зубко А.О. Політико-адміністративна робота у дискурсі об'єктивізації доцільності існування адміністративної політики України. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 19–20 січ. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 122–124.

23. Зубко А.О. Диференціація категорій «принципи» і «засади» в контексті ідентифікації сутності принципів адміністративної політики України. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 21–22 лют. 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.

24. Зубко А.О. Конфліктологічний вимір політико-адміністративних відносин як передумова для існування адміністративної політики України.

*Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 берез. 2022 р.).* Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 118–120.

25. Зубко А.О. Протидія корупції в контексті впровадження адміністративної політики України. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 13–14 берез. 2023 р.).* Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 131–133.

26. Зубко А. О. Зміст та сутність публічної політики. *Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу: зб. тез доповідей IV Всеукраїнської наукової конференції (Хмельницький, 17 квіт. 2023 р.).* Хмельницький: ХНУ, 2023. С. 83–85. URL: [https://pravo.khmnpu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/26/zbirnyk\\_17.04.2023.pdf](https://pravo.khmnpu.edu.ua/wp-content/uploads/sites/26/zbirnyk_17.04.2023.pdf)

27. Зубко А. О. Адміністративна раціоналізація як принцип адміністративної політики України. *Current methods of improving outdated technologies and methods: The I International Scientific and Practical Conference (Bilbao, Spain, January 08-10, 2024).* Pp. 187–188. URL: <https://eu-conf.com/wp-content/uploads/2023/11/CURRENT-METHODS-OF-IMPROVING-OUTDATED-TECHNOLOGIES-AND-METHODS.pdf#page=188>

28. Зубко А.О. Поняття механізму впровадження адміністративної політики України. *Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 7–8 лют. 2024 р.).* Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 71–73.

29. Зубко А. О. Різновиди політико-адміністративних відносин в Україні. *Modern education – accessibility, quality, recognition and problems: Proceedings of the XII International Scientific and Practical Conference (Helsinki, Finland, March 25-27, 2024).* P. 133–135. URL: <https://eu->

conf.com/en/events/modern-education-accessibility-quality-recognition-and-problems/

30. Зубко А. О. Концептуалізація реалізації політико-адміністративних функцій виконавчої влади. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку*: матеріали XLIII-ої Міжнародної науково-практичної конференції (Пештера, Болгарія, 7 квіт. 2024 р.). Болгарія: ВАДНД, 7 квіт. 2024 р. С. 67–68. URL: <http://perspectives.pp.ua/public/site/conferency/conf-43.pdf>

31. Зубко А. О. Феномен влади у дискурсі державотворення. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу: зб. тез доповідей V Всеукраїнської наукової конференції (Хмельницький, 17 квіт. 2024 р.). Хмельницький: ХНУ, 2024. С. 56–59 URL: <https://elar.khmnu.edu.ua/handle/123456789/15946>

32. Зубко А. О. Синергія раціонального і ірраціонального: сучасна держава у процесі функціонування та розвитку. *Scientific Research and Innovation: Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Internet Conference* (Dnipro, April 18-19, 2024). FOP Marenichenko V.V., Dnipro, Ukraine. P. 109–110. URL: <http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2024/04/Conference-Proceedings-April-18-19-2024-1.pdf>

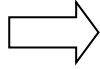
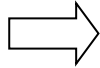
## СТРУКТУРНА СХЕМА КОНЦЕПТУАЛЬНОГО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ



	<b>Рівні (різновиди)</b>	<p>1) макрополітична 2) мезополітична 3) мікрополітична</p>
	<b>Мета</b>	<p>створення ефективної системи життєздатності та розвитку держави, здатної протистояти сучасним та майбутнім викликам державотворення у спосіб упорядкування та підвищення якості процесів визначення засад, формування й реалізації державної політики, забезпечення основ розвитку публічного адміністрування, що ґрунтуватиметься на постулаті</p>

	необхідності систематично здійснюваної політико-адміністративної координації, інтеграційної співпраці та мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення
⇒	<b>Цілі</b>
	<p>1) функціональність політико-адміністративної координації</p> <p>2) ефективність інтеграційної співпраці</p> <p>3) наявність правових наслідків від мультистейкхолдерного обговорення проблем публічного значення</p>
⇒	<b>Завдання</b>
	<p>1) запровадження національної системи державотворення, що забезпечує оптимальне використання ресурсів для досягнення публічних цілей</p> <p>2) підвищення якості процедур здійснення публічного адміністрування, які відповідають сьогочасним потребам антикризового управління з можливістю його трансформування у стратегічне</p> <p>3) запровадження адміністративних процедур узгодження дій політико-адміністративних суб'єктів різних рівнів управління, розробка та впровадження механізмів ефективної міжвідомчої співпраці</p> <p>4) створення платформ для діалогу між суб'єктами макрополітичної взаємодії з питань стратегічного розвитку</p> <p>5) забезпечення стабільності та передбачуваності в управлінських процесах</p> <p>6) створення умов для належного місцевого представництва щодо питань планування державних політик</p>



	<p><b>Функції</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) регулятивна</li> <li>2) мотиваційна</li> <li>3) аналітична</li> <li>4) оптимізаційна</li> <li>5) консолідаційна</li> <li>6) інформаційна</li> <li>7) контрольно-моніторингова</li> </ol>
	<p><b>Принципи</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) організаційні – принцип поділу влади; принцип симетрії; принцип здійснення макрополітичної взаємодії на основі діалогізації; принцип здійснення мезополітичної та мікрополітичної взаємодії на основі координації; принцип зрозумілих правил; принцип нової демократії; принцип стійкості; принцип ненульового (прийняттого) ризику; принцип стратегічної стабільності; принцип політико-адміністративної інтеграції; принцип адміністративної раціоналізації</li> <li>2) службові – принципи державної та політичної служби</li> <li>3) ідеологічні – принципи належного врядування</li> </ol>