

СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

STATUS OF SCIENTIFIC DEVELOPMENT OF THE ISSUE OF LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE POLICY IN UKRAINE

Зубко А.О., к.ю.н.,
докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

Стаття присвячена аналізу наукових робіт, що прямо чи побічно стосуються визначення проблеми юридичної природи адміністративної політики України.

Доведено, що адміністративно-правова галузь наукових знань не містить об'єктивізації проблематики щодо визначення юридичної природи адміністративної політики України. З'ясовано, що окремі аспекти забезпечення адміністративної функціональності України досить широко розкриті у працях спеціалістів у галузі державного управління, які зосереджували наукові пошуки на дослідженні: 1) адміністративної реформи; 2) трансформації адміністративного управління; 3) політико-адміністративного реформування системи публічного управління в Україні; 4) функціонування політико-адміністративних систем сучасних європейських країн задля виокремлення досвіду для України; 5) політико-адміністративного менеджменту в умовах державотворення; 6) політико-адміністративних відносин; 7) політико-правових засадах децентралізації влади, зокрема в контексті адміністративної реформи в Україні; 8) аспекти оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України. Уточнюється, що їхні здобутки потребують наукового «адаптування» під потреби сучасного розвитку державно-управлінських процесів.

Виявлено, що досі актуальною є наукова полеміка щодо визначення змісту та сутності категорій «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування». Втім спеціалісти у галузі пошуку відповіді на запитання: «як забезпечити збалансованість політичних і адміністративних складових комунікації в державному секторі?» єдині у думці, що цей процес має сприяти стабільності, прозорості та високому рівню довіри громадян до владних структур.

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

Ключові слова: адміністративна політика України, взаємодія, державне управління, комунікація, політико-адміністративні відносини, публічне адміністрування, публічне управління.

The article is dedicated to the analysis of scientific works directly or indirectly related to defining the problem of the legal nature of administrative policy in Ukraine. It is demonstrated that the administrative-legal field of scientific knowledge lacks objectivization of the issues concerning the determination of the legal nature of administrative policy in Ukraine. It is clarified that certain aspects of ensuring administrative functionality in Ukraine are quite extensively covered in the works of specialists in the field of public administration, who focused their scientific research on the examination of: 1) administrative reform; 2) transformation of administrative management; 3) political-administrative reform of the public administration system in Ukraine; 4) the functioning of political-administrative systems in modern European countries to extract lessons for Ukraine; 5) political-administrative management in the conditions of state-building; 6) political-administrative relations; 7) political-legal principles of decentralization of power, particularly in the context of administrative reform in Ukraine; 8) aspects of optimizing the interaction between political leadership and state administration in the conditions of modernizing the political-administrative system of Ukraine. It is emphasized that their achievements require scientific adaptation to the needs of contemporary development of state governance processes.

The article reveals that the scientific debate on the definition of the content and essence of the categories "government management," "public management," and "public administration" remains relevant. However, specialists in the field of finding an answer to the question, "how to ensure the balance of political and administrative components of communication in the public sector?" unanimously believe that this process should contribute to stability, transparency, and a high level of trust by citizens in government structures.

It is substantiated that the effectiveness of the state apparatus and its ability to perform its functions, as a relevant issue for research, do not lose their relevance even with the passage of a significant period of time, as modern realities require constant improvement and adaptation of management systems to new challenges.

Key words: administrative policy of Ukraine, interaction, government management, communication, political-administrative relations, public administration, public management.

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 доцільність 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 формується 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?

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.

Між тим, адміністративна політика України досі не є ключовим об'єктом вивчення та аналізу для науковців та фахівців у галузі юридичних наук. Аналізуючи академічні тексти тематики адміністративної політики, пред'явлені 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 (1764–1781 pp.), 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-адміністративного менеджменту в умовах державотворення (предмет вивчення І. Решевета у 2018 році); 7) політико-адміністративних відносин (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-правових засад децентралізації влади, зокрема в контексті адміністративної реформи в Україні (як предмет вивчення розкрито у праці А. Матвієнка 2010 року); 9) аспекти оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України (висвітлені у праці В. Токовенко у 2004 році).

Значені 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 [1, 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 [1, 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 [2]» [1, 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 [1, с. 4–5] залишилось не зрозумілим, – його ініціативи стосуються виключно виконавчого сегменту 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 [3, с. 2].

Цікавою є думка вченого в контексті звернення ним уваги на поняття «публічне управління» та «публічне адміністрування». Він стверджує, що: «перше стосується вивчення взаємодії між політичною системою, державним сектором, співвідношенням муніципальних, державних та народних інтересів із залученням суспільства до механізму контролю всіх органів влади. Друге – розкриває взаємодію уряду та суспільства, будучи різновидом управлінської діяльності органів публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [4]» [3, с. 33]. Однак примітним є те, що самого 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 [3, 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 [5, 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 [5, 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) [6, 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 [6, 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 [6, с. 158].

Окрім того, проблема збалансованості політичних і адміністративних складових комунікації в державному управлінні як стратегія реформування державного управління всебічно аналізується в дослідженнях О. Валевського, який пропонує спосіб її розв'язання на прикладі моделі запровадження та функціонування інституту державних секретарів [7; 5, с. 26]. Зокрема у 2001 р. був запроваджений інститут державних секретарів, який став першим практичним досвідом розмежування адміністративних та політичних функцій у роботі виконавчої влади [7; 8, с. 20]. Втім він став механізмом Президента поставити «своїх (потрібних) людей» у кожній владній структурі. Тобто механізм «інститут державних секретарів» був для 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 держ-

секретаря, і зрештою у 2003 році указ був скасований тим же Леонідом Кучмою [9]. Однак загалом такий досвід є продуктивним у реформуванні політичної системи і побудові якісно нової системи державного управління, що, у свою чергу, 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 [7; 5, 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 [8, 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 сформулювати звід правил належного управління державними та суспільними справами?

Висновки. Проведене дослідження дає можливість узагальнити декілька ключових висновків, зокрема:

- 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»;
- спеціалісти у галузі пошуку відповіді на запитання: «як забезпечити збалансованість політичних і адміністративних складових комунікації 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 сплином значного проміжку часу, адже сучасні реалії вимагають постійного вдосконалення та адаптації систем управління до нових викликів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сак Ю. А. Теоретико-методологічні засади політико-адміністративного реформування системи публічного управління в Україні та світі: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук (доктора філософії) з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Міжрегіональна академія управління персоналом, Київ, 2020. 220 с.
2. Пухтинський М. О. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля. *Вінницька обласна рада: офіційний сайт*. URL: www.vinrada.gov.ua/publikacii.htm
3. Сухенко В.В. Особливості функціонування політико-адміністративних систем сучасних європейських країн: досвід для України: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Національна академія державного управління при Президенті України. Київ, 2018. 199 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування; наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. 2011. 630 с.
5. Попович Н. Г. Державно-управлінський дискурс у політико-адміністративних відносинах: теоретичні та методологічні засади: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Національна академія державного управління при Президенті України. Київ, 2015. 465 с.
6. Солових В.П. Політико-адміністративні відносини в контексті сучасної державно-управлінської парадигми: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Національна академія державного управління при Президенті України. Харків, 2012. 386 с.
7. Валевський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства. Київ : НАДУ, 2007. 315 с.
8. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб.; авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Березний, 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.
9. Одарченко К. Як зароджувалась «ідея» держсекретарів. *LB.ua*, 2017. URL: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/365002_kkd_institutu_derzhavnih_sekretariv.html