

УДК 35.001.891.3(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.14>**М. Я. Купчак**

кандидат педагогічних наук, доцент, старший викладач кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту Львівського державного університету безпеки життєдіяльності

А. В. Саміло

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту Львівського державного університету безпеки життєдіяльності

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІНСЬКОГО ПРОЦЕСУ

На підставі новітніх норм чинного законодавства України та міжнародних документів у статті досліджено проблемні аспекти управлінсько-правового процесу державотворення та обґрунтовано необхідність впровадження дієвих механізмів публічного адміністрування, таких як, забезпечення національної безпеки, імплементація норм міжнародного права в правову систему України, завершення реформи децентралізації влади, ефективна антикорупційна політика, подолання правового нігілізму у суспільстві, активна позиція громадськості в управлінні державними справами, ефективне впровадження Стратегії сталого розвитку.

У статті проаналізовано та розкрито проблематику впровадження першочергових законодавчих ініціатив щодо: реформування в частині децентралізації влади; вирішення проблем антикорупційного характеру; продовження практики імплементації норм міжнародного права у законодавство України; координації, вдосконалення та розширення взаємодії із правоохоронними органами і спеціальними службами іноземних держав, антитерористичними структурами ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, іншими міжнародними організаціями; налагодження постійного обміну досвідом із відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями. Звичайно ж мотивацію до міжмуніципальної консолідації в Україні значно посилює нова законодавча база, що, створює належні механізми та правові умови для формування спроможних територіальних громад та об'єднання свої зусиль для вирішення нагальних проблем місцевого та регіонального значення. І як ми бачимо, нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну незалежність та автономію від центрального бюджету абсолютно себе виправдовує.

Аналізуючи пріоритетні напрями формування державної антикорупційної політики України у статті проведено законодавче дослідження у створенні дієвого правового механізму протидії корупційним правопорушенням, зокрема, проаналізовано норми Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки та її ефективне практичне застосування в усіх сферах державного та суспільного життя.

Ключові слова: державна антикорупційна політика, децентралізація, імплементація норм міжнародного права, національна безпека, публічне адміністрування, реформування.

Постановка проблеми. З метою проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система державного управління, зокрема, публічного адміністрування, та професійний підбір кадрів на посади до відповідних державних структур.

Пріоритетами публічного адміністрування є: прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація законодавства України у визначеній сфері; формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань удосконалення механізму публічного адміністрування;

визначення оптимальної кількості апарату органів публічної адміністрації з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади; утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами; реформування системи професійного навчання суб'єктів публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань сутності державного управління та публічного адміністрування в Україні приділяли увагу: В. Бакуменко, Ю. Москальчук, П. Надолішній, В. Новікова, Ю. Шемшученко та інші. Особливості ефективного засобу досягнення взаємодії у роботі органів законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні обґрунтовано у працях: Ю. Москальчука, Н. Філіпової, О. Шатило. Стан та перспективи соціальної безпеки, забезпечення національної безпеки як основної мети державної політики України у своїй праці досліджували: В. Лагодіна, О. Новікова, О. Сидорчук, О. Панькова та інші. Однак, питання сутності державного управління та публічного адміністрування в контексті ефективного управлінського процесу й надалі залишаються актуальними та потребують подальшого наукового дослідження й супроводу.

Мета статті – на основі аналізу норм адміністративного права, а також загальнотеоретичних на наукових досліджень обґрунтувати та визначити особливості управлінсько-правових аспектів процесу державотворення в Україні, проблеми взаємодії та функціонування органів державного управління в контексті ефективного управлінського процесу й шляхи їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Важливими проблемними аспектами управлінсько-правового процесу державотворення є необхідність впровадження дієвих механізмів публічного адміністрування: забезпечення національної безпеки; міжнародне співробітництво, імплементація норм міжнародного права в правову систему України; реформа децентралізації в Україні; ефективна антикорупційна політика держави; активна позиція громадськості

в управлінні державними справами, подолання правового нігілізму; ефективно впровадження Стратегії сталого розвитку. Особливий правовий режим державного управління створює адміністративне право, закріплюючи у відповідних нормах законодавства правила поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин та надає управлінським відносинам юридичного характеру та формальної загальнообов'язковості. Практичне відображення адміністративно-правових процедур невід'ємно пов'язане з державним управлінням, що в свою чергу базується на законодавчих та процесуальних рішеннях [1].

Законом України «Про національну безпеку України» визначено повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створено основу для інтеграції політики та процедур органів державного управління та публічного адміністрування, а також інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони. А також, визначено систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджено всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечено у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. Так, національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Оптимізація державотворення і трансформаційних процесів у суспільстві неможлива без чіткої стратегії забезпечення національної безпеки на перспективу [2]. Така стратегія повинна вироблятися компетентними управлінцями публічного адміністрування з прогностичною метою підготовки до подолання будь-яких небезпек. А для цього необхідні чіткі пріоритети, чітка ієрархія національних цілей та інтересів за їх важливістю і пріоритетністю, що надалі стають основою розробки відповідних стратегій різного рівня [3]. За будь-яких умов задоволення потреби в безпеці на всіх її рівнях: індивідуальному, суспільному, національному,

міжнародному передбачає застосування системного підходу для всебічного врахування низки факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи, що дає змогу дійти висновку про доцільність постійних досліджень співвідношення національного, державного та міжнародного інтересу [4].

Міжнародне співробітництво України має здійснюватися шляхом: продовження практики імплементації норм міжнародного права у законодавство України, укладених у рамках ООН, інших міжнародних організацій; взаємодії з ЄС відповідно до норм міжнародного права; координації, вдосконалення та розширення взаємодії із правоохоронними органами і спеціальними службами іноземних держав, анти-терористичними структурами ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, іншими міжнародними організаціями, на підставі міжнародних договорів; укладення міжнародних договорів про співробітництво та відповідними органами іноземних держав; налагодження постійного обміну досвідом із відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Необхідно зацентувати увагу на тому, що 27.06.2014 в ході засідання Ради Європейського Союзу, між Україною та керівництвом ЄС і главами держав та урядів 28 держав – членів ЄС було підписано економічну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС – розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітництво» та VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством». 16.09.2014 Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували дану Угоду, відповідно до положень якої Українська сторона передала депозитарію ратифікаційні грамоти і таким чином завершила всі внутрішньодержавні процедури. 01.09.2017 після тривалого процесу ратифікації усіма державами-членами Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі та було передбачено можливість здійснення всебічного її перегляду, включаючи її цілі. Сторонами через 5 років від дати набуття Угодою чинності передбачено проведення

першої всебічної оцінки стану імплементації завдань Угоди та можливості «прискорення і розширення сфери дії лібералізації митних тарифів у двосторонній торгівлі». На Двадцять другому Саміті в Брюсселі 06.10.2020 Україна – ЄС, сторони домовилися здійснити у 2021 році всебічний огляд досягнення цілей Угоди [5]. Відповідна інформація щодо виконання Угоди про асоціацію розміщується на офіційному сайті Урядового офісу з питань євроатлантичної інтеграції, який є головним органом, що відповідає за реалізацію завдань у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції та виконання Угоди про асоціацію. Так, 03.12.2021 Віце прем'єр-міністерка з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Ольга Стефанішина взяла участь у Саміті глав держав-учасниць Центрально-європейської ініціативи, яка закликала учасників посилювати співпрацю у рамках макрорегіональних стратегій ЄС та об'єднати зусилля задля розбудови енергетичної безпеки та стійкості Європи [6].

Наступним важливим кроком для України є завершення реформи децентралізації влади. Розглядаючи перші результати впровадження такої реформи спостерігається підвищення фінансової й інституційної спроможності органів місцевого самоврядування надавати публічні адміністративні послуги на місцях, що в свою чергу сприяє підвищенню згуртованості та стійкості України стосовно зовнішніх загроз територіальній цілісності та суверенітету. На сьогоднішні, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи та діє основний пакет нового законодавства:

1. Відбулася фінансова децентралізація на підставі Законів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Відповідно таких змін: місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн в 2019 році.

2. Укріплюється спроможний базовий рівень місцевого самоврядування відповідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Так, за 2015-2019 роки в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ), до складу яких увійшли

близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч). Міжнародні експерти назвали такі темпи міжмуніципальної консолідації дуже високими. Крім того, вищевказаний закон запровадив інститут старост, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. ОТГ отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

3. Механізм вирішення спільних проблем громад, зокрема, розвиток спільної інфраструктури, утилізація та переробка сміття впроваджується відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

4. Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. В регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проектів відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики».

Пакет законодавчих актів, що регламентують розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, надав нові можливості делегувати повноваження з надання базових адміністративних послуг органам місцевого самоврядування відповідного рівня, таких як: видачу паспортних документів, реєстрацію місця проживання, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, вирішення земельних питань, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав тощо.

Наступний етап децентралізації в Україні (12.06.2020) став ключовим у питаннях формування базового рівня місцевого самоврядування. Згідно розпоряджень Кабінету Міністрів України сформовано 1469 територіальних громад. 17.07.2020 Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», відповідно, тепер в Україні 136 районів. Та ряд інших адміністративно-правових заходів створило стійке підґрунтя для ефективного впровадження реформи децентралізації [7]. У 2022 році очікуються внесення змін до Конституції України у частині децентралізації, проте,

у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, в умовах воєнного стану забороняється зміна Конституції України. Тому, віримо у перемогу та очікуємо позитивних зрушень у питаннях реформування та економіко-правового зростання України [8].

Що ж до вирішення проблем антикорупційного характеру, потрібно наголосити, що, важливим кроком на шляху досягнення прогресу у реалізації антикорупційних заходів, стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки». Метою якої є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні корупції, а також у забезпеченні системності й злагодженості антикорупційної діяльності усіх органів державної влади. Корупція є ключовою перешкодою у стабільному економічному зростанню та у розбудові ефективних демократичних інститутів. Європейська комісія у своєму висновку щодо заявок на членство в Європейському Союзі, які були подані Україною, Грузією та Республікою Молдова від 17.06.2022 зазначила, що Україною досягнуто значного прогресу на шляху до верховенства права, але подальша боротьба з корупцією залишається однією з основних вимог суспільства. Результати соціологічних досліджень засвідчують, що спостерігається поступове покращення порівняльних показників рівня корупції в Україні. Слід наголосити на тому, що відповідно до даних міжнародної організації «Transparency International», у період з 2013 року по 2019 рік Індекс сприйняття корупції в Україні зріс із 25 до 30 балів. [9].

За результатами Звіту Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) про виконання Україною рекомендацій за результатами оцінювання у рамках четвертого раунду «Запобігання корупції стосовно народних депутатів, суддів та прокурорів» (оприлюдненого 26.08.2020, прийнятого 06.12.2019) під час 84-го пленарного засідання GRECO, що відбулося у м. Страсбурзі (Французька Республіка) 02-06.12.2019, яким підсумовано, що Україна виконала 5 з 31 рекомендації GRECO, 15 виконані частково та 11 рекомендацій не виконані. Чергове оцінювання щодо виконання Україною вищевказаних рекомендацій буде

відбуватися за результатами 2021 року. Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO) закликає органи державної влади досягти вагомих результатів та провести перспективні реформи у сфері запобігання корупції, зокрема: покращити відкритість та прозорість процесу законотворчості; необхідність у проведенні консультацій та обговорень законотворчої роботи; посилити механізм контролю за доброчесністю посадових осіб органів влади; запровадити експертну оцінку, як основної форми регулярного оцінювання за чіткими критеріями суддів іншими суддями тощо. Важливими рекомендаціями GRECO є імплементація та практичне впровадження норм і правил етики поведінки, врегулювання конфлікту інтересів, доброчесності з метою зниження корупційних ризиків [10].

Україна входить до числа держав, які взяли на себе зобов'язання реалізувати принципи сталого розвитку. У рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку відбувався саміт зі сталого розвитку, у ході якого було схвалено нові орієнтири. Зміст підсумкового документу Саміту "Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку 2030" вмістив 17 цілей та 169 завдань, їх було схвалено і затверджено. Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу сталого розвитку. Цілі «2030» відповідно до затребуваності їх виконання в Україні: сприяння економічному зростанню, повній зайнятості та гідній праці; підтримка здоров'я населення; подолання голоду; подолання бідності; скорочення нерівності; глобальне партнерство заради стійкого розвитку; сприяння індустріалізації та інноваціям, створенню стійкої інфраструктури; забезпечення доступу до добросовісного правосуддя; забезпечення гендерної рівності; забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості міст; забезпечення доступу до сучасних джерел енергії; захист екосистем суші, раціональне лісокористування; забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва; раціональне використання будь-яких водних ресурсів; вжиття заходів щодо боротьби зі зміною клімату та його наслідками; якість освіти; мир та справедливість [11].

Що ж до формування активної позиції громадськості в управлінні державними справами та подолання правового нігілізму, потрібно виокремити такі ключові питання, як: активна співпраця з органами публічного адміністрування з метою вироблення управлінських рішень згідно з межами компетенції відповідних державних органів та установ; сприяння у реалізації механізмів громадянського суспільства; підвищення рівня правової обізнаності та поінформованості населення щодо захисту прав і свобод, актуальних проблем соціально-політичного розвитку; діяльність громадських організацій, з'їздів, зборів територіальних громад, органів самоорганізації населення та їх співпраця з метою координування власної діяльності та участі в управлінні державними та місцевими справами.

Висновки і пропозиції. Механізм взаємодії й функціонування органів державного управління та публічного адміністрування в контексті ефективного управлінського процесу, зі всіма наявними недоліками, які можливі при започаткуванні кожної нової справи, безперечно у стані формування, утвердження яких повинно забезпечити дієве впровадження реформи децентралізації, антикорупційних заходів та Стратегії сталого розвитку України для впровадження інноваційних перетворень в Україні. Успіхи реформ, що реалізуються та ефективно впроваджуються свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися вперед прогресивними кроками.

Список використаної літератури:

1. Купчак М. Я., Саміло А. В. Теоретико-правове обґрунтування публічного адміністрування в Україні: управлінсько-правові аспекти. *Нове українське право*. Вип. 1, 2022. С. 109-113.
2. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. (дата звернення: 26.06.2022).
3. Лагодіна В. Національна безпека як зміст і мета державної політики України. *Правова інформатика*. № 2 (14), 2007. С. 69-76.
4. Абрамов В. І., Ситник Г. П., Смолянук В. Ф. Глобальна та національна безпека : підручник. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.

5. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Міністерство закордонних справ України. URL : <https://mfa.gov.ua/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>. (дата звернення: 30.06.2022).
6. Енергетична безпека та макрорегіональні стратегії ЄС: Ольга Стефанішина представила Україну на Саміті Центрально-європейської ініціативи. URL : <https://eu-ua.kmu.gov.ua/node/4330>. (дата звернення: 01.07.2022).
7. Децентралізація. URL : <https://decentralization.gov.ua/about>. (дата звернення: 17.07.2022).
8. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» №64/2022 від 24.02.2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>. (дата звернення: 01.07.2022).
9. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20.06.2022 №2322-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>. (дата звернення: 18.07.2022).
10. Оприлюднено Звіт про виконання Україною рекомендацій GRECO. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/oprylyudneno-zvit-pro-vykonannya-ukrayinoyu-rekomendatsij-greco/>. (дата звернення: 05.07.2022).
11. Указ Президента України від 30 вересня 2019 року №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>. (дата звернення: 02.07.2022).

Kupchak M., Samilo A. Problems of interaction and functioning of state administration bodies in the context of an effective management process

On the basis of the latest norms of the current legislation of Ukraine and international documents, the article examines the problematic aspects of the administrative and legal process of state formation and substantiates the need to implement effective mechanisms of public administration, such as ensuring national security, implementing the norms of international law into the legal system of Ukraine, completing the reform of power decentralization, effective anti-corruption policy, overcoming legal nihilism in society, active position of the public in the management of state affairs, effective implementation of the Sustainable Development Strategy.

The article analyzes and discloses the problems of the implementation of priority legislative initiatives regarding: reform in terms of decentralization of power; solving anti-corruption problems; continuation of the practice of implementing norms of international law into the legislation of Ukraine; coordination, improvement and expansion of cooperation with law enforcement agencies and special services of foreign countries, anti-terrorist structures of the UN, OSCE, NATO, EU, other international organizations; establishment of permanent exchange of experience with relevant bodies of foreign states and international organizations. Of course, the motivation for inter-municipal consolidation in Ukraine is significantly strengthened by the new legislative framework, which creates appropriate mechanisms and legal conditions for the formation of capable territorial communities and the unification of efforts to solve urgent problems of local and regional importance. And as we can see, the new model of financial support for local budgets, which have gained a certain independence and autonomy from the central budget, absolutely justifies itself.

Analyzing the priority directions of the formation of the state anti-corruption policy of Ukraine, the article conducts a legislative study on the creation of an effective legal mechanism for combating corruption offenses, in particular, the norms of the Anti-Corruption Strategy for 2021-2025 and its effective practical application in all spheres of state and public life are analyzed.

Key words: *state anti-corruption policy, decentralization, implementation of international law, national security, public administration, reform.*