

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 354/351+327

Остап'як Василь Іванович

*доктор політичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу*

Ostapiak Vasyl

*Doctor of Political Science, Associate Professor,
Associate Professor Department of Public Administration and Management
Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas*

ORCID: 0000-0001-9374-1956

Івасюк Юрій Юрійович

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу*

Ivasiuk Yuriy

*Postgraduate of the
Department of Public Administration and Management
Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas*

**МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА
ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**
**MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE
CONDITIONS OF MARITAL STATE ON THE WAY OF EUROPEAN
INTEGRATION**

Анотація. Визначається, що сфера функціонування публічного управління є надзвичайно складною в осягненні через низку протиріч, особливо, коли ми говоримо про управління в умовах воєнного стану. У

статті питання механізмів управління описується в залежності від того, якою є кінцева мета такого управління. Тому дослідження такого типу потребують окремої уваги, для того, щоб можна було виробити ефективні пропозиції та підвищити ефективність управління під час воєнного стану. Також для управління потрібно адекватно оцінити євроінтеграційну складову, котра безпосередньо впливає на управління у всіх його проявах. Важливі корективи в систему публічного управління, в економічну складову розвитку держави і в реалізацію політичних цілей за останні десятиріччя вносить війна. Діяльність державних структур, органів державного та місцевого самоврядування, котрі пов'язані з стратегічним завданням держави Україна, змінилися. Тематика ж такого дослідження значно трансформувалася у зв'язку з логічним процесом інтеграції нашої країни у світовому дискурсі. Досліджуючи та аналізуючи механізми державного управління, звертається увагу на ініціативи президентів України. Передусім варто зазначити, що в правовому полі змінилася система управління, через зміни в Конституції України, котрі були внесені за часів правління Петра Порошенка, де було чітко визначено і закріплено курс України на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та НАТО. Такі зміни в конституції зняли з України статус позаблокової держави, чітко окреслили рух країни в напрямку подальшої Євроінтеграції та трансформації в глобальному просторі.

Ключові слова: євроінтеграція, криза, публічне управління, механізми державного управління, ЄС.

Summary. It is determined that the sphere of functioning of public administration is extremely difficult to understand due to a number of contradictions, especially when we are talking about administration under martial law. The article describes the issue of management mechanisms depending on what the ultimate goal of such management is. Therefore, studies

of this type need special attention in order to develop effective proposals and improve the effectiveness of management during martial law. Also, for effective management, it is necessary to adequately assess the European integration component, which directly affects management in all its manifestations. Important adjustments to the system of public administration, the economic component of the state's development, and the realization of political goals in recent decades have been brought about by war. The activities of state structures, state and local self-government bodies, which are related to the strategic task of the state of Ukraine, have changed. The topic of such a study was significantly transformed in connection with the logical process of integration of our country into the world community. While researching and analyzing the mechanisms of state administration, we should pay attention to the initiatives of the presidents of Ukraine. First of all, it should be noted that in the legal field, the management system has changed due to changes in the constitution of Ukraine, which were introduced during the reign of Petro Poroshenko, where Ukraine's course for full membership in the European Union and NATO was clearly defined and fixed. Such changes in the constitution removed the status of a non-aligned state from Ukraine, clearly outlined the country's movement in the direction of further European integration and transformation in the global space.

Key words: *European integration, crisis, public administration, mechanisms of state administration, EU.*

Постановка проблеми. Україна знаходиться в умовах війни та одночасно проходить процес євроінтеграції. Це ставить перед системою публічного управління нові виклики та завдання. Необхідно розробити ефективні механізми публічного управління, які б дозволили успішно здолати цей складний перехідний період. Важливим є дослідження того, яким чином можна адаптувати існуючу систему публічного управління до нових реалій та забезпечити її ефективне функціонування.

Сфера функціонування публічного управління є надзвичайно складною в досягненні через низку протиріч, особливо, коли ми говоримо про управління в умовах воєнного стану. Торкаючись питання механізмів управління, нам варто зазначити, що управлінські механізми залежать від того, якою є кінцева мета такого управління. Як зазначав Ф. Фукуяма: «...централізовані авторитарні корпорації зазнають невдачі з тих самих причин, що і централізовані й авторитарні держави, – вони не справляються з інформаційними потребами світу, що стрімко ускладнюються...» [1, с. 267]. Тому дослідження такого типу потребують окремої уваги, для того, щоб можна було виробити ефективні пропозиції та підвищити ефективність управління під час воєнного стану. Також для ефективного управління потрібно адекватно оцінити євроінтеграційну складову, котра безпосередньо впливає на управління у всіх його проявах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідники загалом описували механізми розвитку публічного управління, які сприятимуть подоланню проблем у контексті фінансового, ринкового та соціального механізмів функціонування держави. Дослідженням механізмів публічного управління в Україні займаються такі дослідники, як: Д. Дзвінчук, Ю. Бажал, В. Базилевич, В. Геєць, В. Луговий, О. Оболенський, Ю. Пахомов, І. Розпутенко, В. Токарева, А. Чухно і т.д. Ефективність публічного управління у своїх працях досліджували О. Власюк, В. Гришка, Е. Лібанова, І. Михасюк, В. Новицький, М. Орлів, С. Чистова, С. Біла, З. Варналій, М. Долішній, В. Кравців, М. Мельник, І. Сторонянська, М. Чумаченко, О. Шевченко, І. Школа, С. Шульц та інші дослідники.

Мета статті. Метою статті є спроба аналізу сучасних проблем, викликів публічного управління України в умовах воєнного конфлікту та євроінтеграції. У цій науковій розвідці здійснено спробу аналізу і огляд наукових досліджень з цієї теми, а також розроблено пропозиції щодо

розвитку механізмів публічного управління для подолання перешкод в процесі євроінтеграції.

Викладка основного матеріалу дослідження. Важливі корективи в систему публічного управління, в економічну складову розвитку держави і в реалізацію політичних цілей за останні десятиріччя вносить війна з росією, котра розпочалася в 2014 році з анексії АР Крим та анексії частини Луганської та Донецької областей. Діяльність державних структур, органів державного та місцевого самоврядування, котрі пов'язані з стратегічним завданням держави Україна, змінилися. Тематика ж такого дослідження значного трансформувалася у зв'язку з логічним процесом інтеграції нашої країни у світову спільноту.

Досліджуючи та аналізуючи механізми публічного управління, нам варто звернути увагу на ініціативи президентів України, а саме: П. Порошенка та В. Зеленського. Передусім варто зазначити, що в правовому полі змінилася система управління, через зміни в конституції України, котрі були внесені за часів правління Петра Порошенка, де було чітко визначено і закріплено курс України на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та НАТО. Угода про асоціацію з ЄС створила «особливі привілейовані з ЄС відносин та можливості, принаймні до певної міри, брати участь у системі Союзу» [2]. Такі зміни в конституції зняли з України статус позаблокової держави, чітко окреслили рух країни в напрямку подальшої євроінтеграції та трансформації в глобальному просторі. Також варто зазначити, що за часів Порошенка було введено зміни в частині правосуддя, які також ухвалили в 2016 році, згідно з цим передбачалося створення Вищої ради правосуддя, запускання процесу переатестації суддів та запровадження трирівневої судової системи.

Зміни з 2016 року чітко вказували на євроінтеграційні прагнення України і українців, а також стали маркером для державних структур та всієї системи публічного управління. Н. Мішина зазначає про те, що Конституція

України більше зосереджена на формуванні функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. «Відповідно, Європеїзацію конституційного права зосереджено в цих сферах» [3, с. 14]. Звісно ж, вибір напрямку інтеграції українське суспільство виборювало фактично протягом всього періоду отримання Незалежності з 1991 року. Проте цей процес набув найбільш яскравих рис під час Помаранчевої революції 2004 року та Революції гідності 2013-2014 років, котра ознаменувалася зміною системи координат розвитку всієї держави і продемонструвала агресію росії як основного ворога української державності. Саме в цей період було підписано ще один документ, котрий фактично визначив і так зрозумілий напрямок інтеграції, ми маємо на увазі «Угоду про асоціацію між Україною та ЄС», котра набула остаточної чинності у вересні 2017 року.

Угода про асоціацію України з ЄС має чітку структуру, котра складається з 7 основних розділів, а саме: 1. Основні принципи; 2. Політичний діалог і реформи; 3. Правосуддя, свобода та безпека; 4. Питання торгових відносин; 5. Економічна співпраця; 6. Фінансова співпраця; 7. Міжінституціональні, загальні та остаточні заходи. В. Муравйов в свою чергу також зазначає, що саме термін «гармонізація» найадекватніше характеризує цей процес – узгодити національні норми в такий спосіб, щоб в обох випадках вони створювали однакові правові умови для діяльності суб'єктів господарювання в межах внутрішнього ринку [4, с. 14].

Бачимо, що в угоді прописано чіткий алгоритм, тобто механізм взаємодії різних інституцій на міждержавному рівні (між ЄС та Україною). Ця угода була розрахована на мирну трансформацію України і поступове входження в структури ЄС. Прагнення українців до інтеграції і самоідентифікація нашого народу з сім'єю європейських народів було очікуваним та процес такої інтеграції передбачав мирний рух в системі міжнародних відносин на зближення.

За подібним алгоритмом реалізовувалися зміни з приходом до влади Президента В. Зеленського. Передусім варто згадати про ініціативу щодо децентралізації влади, котра забезпечує загалом більш ефективне управління на регіональному рівнях. Такий закон передбачав низку змін у взаємодії публічної влади та запровадження до прикладу інституту префектів, запровадження нового поділу адміністративно-територіальних одиниць, більш деталізоване та розширене право місцевих жителів, зокрема впливу на місцеву владу шляхом виборів та місцевих референдумів. Проте цей законопроект потребує детального аналізу для подальшої імплементації в українське законодавство.

Також президент В. Зеленський підняв питання, на котре очікувала значна частина населення, а саме, маємо на увазі реформу, пов'язану із зміною чисельності депутатів Верховної Ради з 450 до 300. Таке прагнення до змін певною мірою продиктоване запитом суспільства, адже населення, котре за декілька десятиліть демократичного розвитку зіштовхувалося з корупційними проявами на всіх рівнях влади, зневірилося в інституції парламентського представлення своєї волі у Верховній Раді.

Варто зазначити, що в 2021 році Верховною Радою України було здійснено перевірку більше 10000 різних законів та підзаконних актів, які прийняті, починаючи з 1991 року, на відповідність Конституції України та актуальності до сьогоденних реалій. Розділи охоплюють усі сфери життя суспільства, починаючи з економічної, соціальної та закінчуючи зовнішньою політикою, співпрацею між країнами [5].

Отже, зміни, що були внесені до конституції Президентами П. Порошенком та В. Зеленським, ми можемо констатувати той факт, що ні на рівні глави держави, ні на рівні парламенту не розглядалося кардинальних законодавчих змін, пов'язаних із можливістю військового вторгнення зі сторони росії, а всі ініціативи щодо змін в Конституцію стосувалися саме змін механізмів публічного управління з врахуванням євроінтеграційного

чиннику, судочинства та інших реформ, котрі носили переважно декларативний характер.

Однак запровадження воєнного стану та вторгнення росії після 24.02.2022 року викликало шоковий стан в частини населення та й у влади загалом, адже, попри доволі врівноважену атмосферу в середині українського суспільства, на широкомасштабне вторгнення не очікували. Воєнний стан вплинув на всі сфери життя України і в тому числі ЄС [6].

Таблиця 1

**Аналіз євроінтеграційної та державотворчої діяльності президентів
України П. Порошенка та В. Зеленського**

	Основні фактори	ПЕТРО ПОРОШЕНКО	ВОЛОДИМИР ЗЕЛЕНСЬКИЙ
1.	Війна росії проти України	Проведення бойових дій та підписав Мінські угоди	Ставить перед собою завдання врегулювати війни шляхом виходу на кордони 1991р.
2.	Реформи	Провів реформи у сферах економіки, правосуддя та громадянського суспільства	Запроваджує реформи у сферах влади, економіки, судової та правоохоронної систем, більше спрямовані на впровадження інноваційних технологій та діджиталізацію
3.	Боротьба з корупцією	Створив Національне антикорупційне бюро та запровадив електронне декларування	Запровадив нові антикорупційні органи та закони, щоб зменшити можливості для корупції
4.	Підписані міжнародні угоди	Підписав Угоду про асоціацію з ЄС, запровадив безвізовий режим з країнами ЄС	Продовжує підтримувати інтеграцію до європейських та світових структур, звертає увагу на допомогу у війні в Україн
5.	Підтримка українських інтересів у світі	Активна участь в європейських та світових форумах, підтримка українських інтересів в міжнародних організаціях	Прагне до підтримки українських інтересів в міжнародних структурах, зокрема НАТО та ЄС, а також до розвитку двосторонніх стосунків з іншими країнами

Джерело: систематизовано авторами

Потрібно зазначити, що війна загалом деструктивно впливає на будь-яке суспільство, трансформуючи систему взаємозв'язків або руйнуючи

усталений спосіб життя, а найяскравішим проявом таких процесів можуть бути передусім:

- руйнування механізмів управління державою, тобто руйнування взаємовідносин як на місцевому рівні між владою і населенням, так і руйнування регіональних механізмів взаємодії між публічною владою та населенням;

- зміна економічних відносин через військові дії, зниження соціального добробуту населення, інфляція, бідність, гуманітарна катастрофа, котра супроводжує військові дії [7];

- загострення кризових проявів у демографічній площині через втрату частини населення у військових діях та міграція іншої частини населення [8].

До прикладу, Грузія в 2008 році так само, як і Україна з 2014 року відчула вплив агресивної політики кремля, вторгнення руйнування і захоплення частини своїх територій. Таке вторгнення супроводжувалося руйнуванням частини інфраструктури, міграцією населення, військовими злочинами, котрі, до слова, не визнані більшою частиною світової спільноти. Також значного впливу Грузія відчула через руйнування частини зв'язків саме у сфері публічного управління, котре, як будь-яка система, зазнала руйнувань через військовий напад з сторони москви. Війна в Грузії 2008 року відбулася після періоду погіршення відносин між Російською Федерацією та Грузією. Вона почалася у серпні 2008 року і тривала п'ять днів. Щодо вторгнення Росії в Україну у 2022 році, то це було воєнне напад Росії на Україну, що почалося о 3:40 24 лютого 2022 року [9].

Таблиця 2

Компаративний аналіз війни в Грузії 2008 року та війни в Україні

	Конфліктогени	Війна в Грузії 2008	Конфлікт України з росією
1.	Час проведення	Серпень 2008 р.	З початку 2014 року, а активна фаза з 24.02.2022 р.

2.	Міжнародні реакції	Було прийнято резолюцію ООН, укладено перемир'я, проведено миротворчу місію ОБСЄ	Введено санкції проти РФ, викладено резолюцію ООН, всеохоплююча підтримка України зі сторони демократичних країн світу
3.	Результат	Перемога Росії, окупація Південної Осетії та Абхазії	Війна, контроль над Кримом залишився у РФ
4.	Знищення інфраструктури	Було зруйновано будівлі, дороги, мости та іншу інфраструктуру в обох регіонах	Знищуються будівлі, мости, дороги, залізничні маршрути, енергетична інфраструктура України

Джерело: систематизовано авторами

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На відміну від Грузії, нам також цікавим є досвід Ізраїлю, як країни, котра з початку свого заснування і по цей час перебуває в постійному військовому протистоянні. Цікавим є цей досвід саме через те, що ізраїльська система взаємовідносин на рівні держави – населення і механізми державного управління на регіональному та місцевому рівні повністю адаптовані до ведення перманентної війни, котра перетікає з фази затишшя до відкритих конфліктів. Ізраїльська система взаємовідносин у суспільстві і система публічного управління разом з механізмами державного управління показали свою ефективність та адаптованість:

- по-перше, на рівні системи міжнародних відносин інтегровано таку систему взаємовідносин, за якої ізраїльський політикун відстоює передусім інтереси власної держави на всіх рівнях у стосунках з усіма країнами світу;

- по-друге, публічна система управління підпорядковується потребам військових загроз, до яких адаптоване за декілька десятиліть все населення Ізраїлю;

- по-третє, механізм державного управління пройшов певну еволюцію через постійні військові загрози, перманентні кризи та зумів

забезпечити для населення на державному і регіональному рівнях оптимальну систему сталого розвитку.

На відміну від інших конфліктів, війна росії проти України носить системний характер, адже, перебуваючи незалежною, наша країна впродовж всього часу зазнавала утисків зі сторони москви, котра сприймала територію України як зону власного впливу. Однак євроінтеграційні прагнення українського суспільства, котрі можна простежити з кінця 1990 років і до початку широкомасштабного вторгнення 2022 року, свідчать про сталість такого трансформаційного руху. Отже, питання євроінтеграції залишається актуальним в Україні не тільки через процеси глобалізації, але й через ймовірність перебування в стані перманентного конфлікту за зразком ізраїльського сценарію.

Література

1. Fukujama F. Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity. A Division of Simon & Schuster Inc. 1230 Avenue of the Americas New York, N.Y. June 18, 1996. 480 p.
2. Рішення Суду ЄС від 30 вересня 1987 р. у справі 12/86 «Demirel». European Court Reports. 1987. Para 9. 3719 p. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61986CJ0012>
3. Мішина Н. Європеїзація конституційного права України: проблеми і перспективи. *Публічне право*. 2011. Випуск 3. С. 12-19.
4. Муравйов В., Мушак Н. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче*. 2013. № 8. С. 12-18.
5. Гомонай В. Конституційно-правове забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. *Видавничий дім «Гельветика»*. Монографія. Ужгород, 2020.

6. Власенко В. Європа прокинулася у новій реальності. *Урядовий кур'єр*. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/yevropa-prokinulasya-u-novij-realnosti/> (дата звернення 20.02.2023).
7. Ткалич М. Як війна впливає на українців, їхню роботу та надії на майбутнє. Дослідження. 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/03/25/7334501/> (дата звернення 22.02.2023).
8. Вангер В. Народжуваність — як війна впливає на демографію — новини України. *NEW VOICE*. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/narodzhuvanist-yak-viyna-vplivaye-na-demografiyu-novini-ukrajini-50299512.html> (дата звернення 22.02.2023).
9. Карловський Д. Влада знала про підготовку російського вторгнення, тільки чекали 22 лютого – Данілов. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/04/14/7339607/> (дата звернення 25.02.2023).

References

1. Fukujama F. Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity. A Division of Simon & Schuster Inc. 1230 Avenue of the Americas New York, N.Y. June 18, 1996. 480 p.
2. Rishennia Sudu YeS vid 30 veresnia 1987 r. u spravi 12/86 «Demirel». European Court Reports. 1987. Para 9. 3719 p. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61986CJ0012>
3. Mishyna N. Yevropeizatsiia konstytutsiinoho prava Ukrainy: problemy i perspektyvy. *Publichne pravo*. 2011. Vypusk 3. С. 12-19.
4. Muraviov V., Mushak N. Harmonizatsiia zakonodavstva Ukrainy z pravom Yevropeiskoho Soiuzu v ramkakh Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS. *Viche*. 2013. № 8. S. 12-18.

5. Homonai V. Konstytutsiino-pravove zabezpechennia nabuttia povnopravnoho chlenstva Ukrainy v Yevropeiskomu Soiuzi ta v Orhanizatsii Pivnichnoatlantychnoho dohovoru. Vydavnychiy dim «Helvetyka». Monohrafiia. Uzhhorod, 2020.
6. Vlasenko V. Yevropa prokynulasia u novii realnosti. Uriadovyi kurier. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/yevropa-prokinulasya-u-novij-realnosti/> (data zvernennia 20.02.2023).
7. Tkalych M. Yak viina vplyvaie na ukraintsiv, yikhniu robotu ta nadii na maibutnie. Doslidzhennia. 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/03/25/7334501/> (data zvernennia 22.02.2023).
8. Vanher V. Narodzhuvanist — yak viina vplyvaie na demohrafiu — novyny Ukrainy. NEW VOICE. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/narodzhuvanist-yak-viyna-vplivaye-na-demografiyu-novini-ukrajini-50299512.html> (data zvernennia 22.02.2023).
9. Karlovskiy D. Vlada znala pro pidhotovku rosiiskoho vtorhnennia, tilky chekali 22 liutoho – Danilov. Ukrainska pravda. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/04/14/7339607/> (data zvernennia 25.02.2023).