

Марченко А.В.

доктор філософії у галузі публічного управління та адміністрування

СТАБІЛЬНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ЗАПОРУКА ШВИДКОГО ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто причини та умови, які впливають на стабільність функціонування органів публічної влади. Проаналізовано наслідки порушення стабільності функціонування органів влади в Україні. Окреслено періоди в історії України, в яких переривалась незалежність українських земель, проаналізовано причини та умови, що цьому сприяли. Основними серед них виокремлено такі: міжусобиці, боротьба за владу, розкол серед правлячої еліти, не здатність консолідувати народ на основі розбудови української державності, географічне розташування українських земель між європейською та азійською цивілізаціями. На основі офіційних документів доведено, що російська держава як сто років назад, так і тепер, посягала на нашу територіальну цілісність і незалежність. У новітній історії України виділено періоди, в які особливо гостро відчувалось порушення стабільності функціонування органів публічної влади: акції «Україна без Кучми», «Помаранчева революція», «Революція Гідності». Проаналізовано передумови та причини їх виникнення та наслідки, до яких вони призвели. Зауважено, що незважаючи на трагічність цих подій, вони дали поштовх до професіоналізації та прозорості публічної служби, цифровізації взаємовідносин громадян із владою, формування сервісності у відносинах влади із населенням. Розглянуто статистичні дані та дані соціологічних опитувань громадської думки щодо рівня довіри громадськості до органів публічної влади за 2013, 2021 та 2023 роки. На основі міжнародних документів розглянуто важливість безперервного функціонування публічних інститутів в Україні, дотримання прав і свобод громадян на шляху членства України до Європейського Союзу (ЄС) та Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та констатовано успіх України в реалізації реформ в умовах воєнного стану. На основі статистичних даних зазначено про те, що знання, досвід, патріотизм та вірність присязі публічних службовців дозволили Україні втримати суверенітет та незалежність України і в 2014 році, і після повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України. Зауважено, що стабільне функціонування органів публічної влади в Україні є основою нашої державності та запорукою швидкого повоєнного відновлення.

Ключові слова: публічні інститути, повоєнне відновлення, державність, публічні службовці, функціонування влади.

Політик думає про наступні вибори,
державний діяч – про наступне покоління
Джеймс Фріман Кларк

Постановка проблеми. За два роки повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України та десять років від дня подій «Революції Гідності» варто осмислити передумови цих надзвичайно трагічних для нашого народу подій та їх наслідки для подальшого функціонування України. Незважаючи на те, що органи публічної влади в умовах неймовірних викликів забезпечили своє безперервне функціонування, вони перебувають під постійним тиском і викликами умов воєнного часу та інформаційно-психологічних операцій країни-агресора. У зв'язку з цим, на наш погляд, потребують аналізу виклики

і загрози, які впливають на стабільне функціонування органів публічної влади України в умовах воєнного стану. Вважаємо, що вирішення вказаної проблеми наукою державного управління матиме вплив на швидке повоєнне відновлення України. В процесі дослідження використані статистичний, історичний, емпіричний методи наукових досліджень, а також методи дедукції, індукції та аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування органів публічної влади в Україні в умовах воєнного стану вивчали такі вітчизняні науковці як В. М. Русін [1],

С. В. Дуліба [2], В. С. Говоров [3], Л. М. Маршук [5], Д. В. Коробцова [5] та інші.

Постановка завдання. Метою статті є дослідити причини та умови, які впливають на стабільність функціонування органів публічної влади в Україні в умовах воєнного стану, і відповіді на питання чому стабільне функціонування органів публічної влади в Україні є основою для швидкого повоєнного відновлення нашої держави.

Виклад основного матеріалу. Незалежність України протягом її історії переривалась кілька разів: у XII столітті – у зв'язку із розпадом Київської Русі [6], у другій половині XVII – період Руїни [7], у 18-20 роках XX століття – із падінням Української Народної Республіки (УНР) та Західно-Української Народної Республіки. Причинами цьому історики виділяють міжусобиці, боротьбу за владу, розкол серед правлячої верхівки українського суспільства (козацької старшини) з питань внутрішньої і зовнішньої політики, слабкість гетьманської влади, не здатної консолідувати народ на основі розбудови української державності, зневіра населення у здатності УНР розв'язати нагальні державні питання тощо.

Також, нестабільності функціонування політичних інститутів та втрати Україною своєї державності у вказані вище періоди, на наш погляд, сприяло географічне розташування українських земель між європейською та азійською цивілізаціями, культурним простором. Вказане створювало конфлікт у світогляді та слугувало засобом маніпулювання еліт на свідомість населення, яке мешкало на території українських земель протягом XII–XX століть. І, навіть зараз впливає.

Прикметно, що російська держава як сто років назад, так і тепер, посягала на нашу територіальну цілісність і незалежність.

Приймаючи IV Універсал [8] Українська Центральна Рада УНР зазначала, зокрема, що «... петроградське правительство народніх комісарів, щоб привернути під свою владу вільну Українську Республіку, оповістило війну Україні і насилає на наші землі своє військо, красногвардійців-більшевиків. ...петроградське правительство народніх комісарів починає затягати мир і кличе на нову війну, називаючи її до того ще “священною”».

У 1991 році проголошуючи Акт проголошення незалежності України [9] Верховна Рада України констатує «смертельну небезпеку, яка нависла була над Україною в зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 року».

Здобувши 24 серпня 1991 року свою незалежність, Україна почала розвиватись демократичним

шляхом, де вся повнота влади належить українському народові, а влада здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову.

За цей час органи державної влади та місцевого самоврядування зазнали свого становлення та еволюційного розвитку. Також почали організовуватись та розвиватись інститути громадянського суспільства.

Першими суттєвими передумовами порушення стабільності функціонування органів публічної влади в Україні є акції протестів «Україна без Кучми» (2000–2001) та «Помаранчева революція» (2004).

Акція «Україна без Кучми» була спричинена оприлюдненням у Верховній Раді України викричаних аудіозаписів, зроблених в кабінеті другого Президента України, на підставі яких його було звинувачено в замовленні вбивства опозиційного журналіста Георгія Гонгадзе. Хоча провину другого Президента України доведено не було, це призвело до вуличних протестів та відставки тодішніх голів Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України, а також «... остаточно похована імплементація ... референдуму 2000 року, який міг перетворити Україну на деспотію» [10].

Причинами акції «Помаранчева революція» стали масові фальсифікації виборів третього Президента України у 2004 році [11].

Внаслідок цих подій населення України вперше розподілилося за уподобаннями кандидатів у Президенти України на західну Україну – з одного боку та східну Україну та Автономну Республіку Крим – з іншого. Такий розподіл був зумовлений зовнішньополітичним курсом розвитку України в політичних програмах кандидатів, а саме: один кандидат виступав за проєвропейський та північноатлантичний розвиток нашої держави, а інший – проти вступу до ЄС та НАТО та за поглиблення відносин з російською федерацією відповідно. Також, в цей період Верховна Рада України (ВРУ) висловила недовіру Центральній виборчій комісії (ЦВК). Остаточне рішення у долі виборів третього Президента України прийняв Верховний Суд України, який постановив «враховуючи неможливість оприлюднення офіційних результатів другого туру виборів, провести повторно голосування...» [11].

В результаті подій «Помаранчевої революції» Україна перетворилася на парламентсько-президентську республіку [11], де роль і повноваження Президента України дещо послабились

на користь ВРУ у питаннях, в тому числі, формування та контролю за діяльністю виконавчої влади. Було обрано Президентом України особу, яка сповідувала проєвропейський вектор розвитку зовнішньої політики та, відповідно, забезпечила рух нашої держави в цьому напрямку.

Водночас, вказані вище акції протесту не були такими масштабними та не створювали загрози втрати державності для України як події «Революції Гідності». Причинами цих подій стали спроба четвертого Президента України посилити свої владні повноваження, шляхом перетворення України у президентсько-парламентську республіку, та його відмова разом із українським Урядом від європейського зовнішньополітичного розвитку нашої держави, внаслідок невідписання у 2013 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Вказані події призвели до масових протестів українців, їх побиттям та переслідуваннями з боку органів влади. Внаслідок подій «Революції Гідності» у 2014 році четвертий Президент України склав свої повноваження, а уряд України був розпущений. Утворилась криза влади, було призначено виконуючого обов'язки Президента України, сформовано новий уряд, призначені позачергові вибори Президента України та ВРУ. Нажаль, цими подіями скористалась російська федерація та окупувала частину території України через підконтрольні їй незаконні збройні формування.

Хоча події «Революції Гідності» несуть в собі темну сторінку новітньої історії України, вони дали нашій державі поштовх до нового етапу її розвитку. За цей період (2014–2024) Україна не звернула зі свого проєвропейського шляху: отримала безвізовий режим та підписала Угоду про асоціацію з ЄС, здобула статус кандидата на членство в ЄС; з урахуванням найкращого світового досвіду провела адміністративну, антикорупційну, судову реформи, реформу державного управління – у найпріоритетніших сферах; наново перебудувала армію за найкращими стандартами НАТО. Також в цей період бурхливо розвивається громадянське суспільство, воно організовується та набуває суттєвого впливу на формування публічної політики в Україні.

За цей час відбулась дерегуляція економіки, очищення влади та професіоналізація публічної служби, цифровізація взаємовідносин громадян із владою, формування сервісності у відносинах органів публічної влади із населенням.

За даними опитування громадської думки за підсумками 2013 року [12] на думку громадян ставище в Україні погіршилося, зокрема, у став-

ленні влади до громадян (61%), дотриманні прав і свобод (52%), дотриманні законності державними службовцями (51%). За балансом довіри-недовіри найвищим рівнем недовіри у 2013 році відзначаються ВРУ (–54%), суди (–52%), прокуратура (–48%), міліція (–48%), уряд України (–36.5%), Президент України (–27.5%), Служба безпеки України (СБУ) (–27%).

У 2021 році [13] серед інституцій найвищий рівень довіри громадян мали Збройні сили України (66%). Водночас, Президенту України довіряли 30% громадян, ВРУ – 12%, уряду – 14%, Національній поліції – 29%, СБУ – 27%.

У 2023 році [14] рівень довіри громадян до Збройних Сил України становив 94%, до ВРУ – 27%, до уряду України – 31%, до Президента України – 68%, до Національної поліції України – 58%, до СБУ – 71%, прокуратурі – 24,2%, державному апарату (чиновникам) – 18,6%.

Отже, якщо у 2013 році, на початок «Революції Гідності» громадяни найбільше недовіряли силовим структурам та Президенту України, то в період воєнного стану українці навпаки більше всього довіряють Збройним Силам України, Національній поліції, СБУ та Президенту України. При цьому, рівень довіри уряду України та ВРУ, прокуратурі та державним службовцям залишається низьким: близько 20–30%.

Варто зазначити, що прозорість публічного управління, боротьба з корупцією та верховенство права були і залишаються серед основних вимог: наших міжнародних партнерів до України з метою її вступу до ЄС та НАТО; при забезпеченні фінансування дефіциту українського бюджету в умовах воєнного стану міжнародними фінансовими організаціями; предметом безпекових угод із союзниками.

ЄС та МВФ відзначають успіх України в цьому напрямку.

У своєму щорічному Звіті про виконання угоди про асоціацію в Україні у 2022 році ЄС зазначив про те, що Україна продовжила свій курс на реформи та євроінтеграцію. У сфері правосуддя, верховенства права та боротьби з корупцією відбулось низка позитивних зрушень, зокрема прийняття ключових законів. Уряд схвалив нову Стратегію реформування державного управління відповідно до принципів ОЕСР та європейських стандартів, а також відновив прийняття на державну службу на основі заслуг [15]. Серед досягнень України в 2023 році ЄС зазначає [16] про те, що законодавчі завдання виконувались системно, закладаючи основу для безперервного демокра-

тичного процесу прийняття рішень; Україна має певний рівень підготовки у сфері реформи державного управління (українська державна адміністрація довела свою стійкість під час повномасштабного вторгнення, цифровізація надання послуг досягла високого рівня); досягнення реформи децентралізації продовжуються, а муніципалітети виступають опорою стійкості України. Щодо функціонування судової системи, то незважаючи на загарбницьку війну з боку росії, Україна продовжувала надавати послуги в галузі правосуддя та досягла значного прогресу у впровадженні реформи органів судової влади, спрямованої на доброчесність та професіоналізм.

У листі про наміри 2023 року, додатком до якого є нова редакція Меморандуму про економічну та фінансову політику з МВФ, вище політичне керівництво України взяло на себе зобов'язання у сфері сприяння середньо- та довгостроковому зростанню України та констатувало, що державний сектор відіграватиме важливу роль у процесі відновлення, і заходи щодо підвищення ефективності та прозорості управління державним сектором матимуть вирішальне значення для сприяння отриманню вкрай необхідного фінансування; стратегія післявоєнної відбудови України відповідатиме найвищим стандартам прозорості та підзвітності. У сфері протидії корупції та верховенства права Уряд та Президент підтвердили, що Україна залишається твердо відданою збереженню незалежних, компетентних і гідних довіри інституцій для боротьби з корупцією на високому рівні; посилення верховенства права, боротьба з корупцією та боротьба з відмиванням грошей є важливими елементами на шляху України до членства в ЄС [17].

За результатами другого перегляду розширеної угоди в рамках Програми розширеного фінансування для України МВФ, у грудні 2023 року, зазначив, що прогрес української влади підкреслює її незмінну прихильність загальній програмі реформ. Органи влади продовжували просувати свою програму управління та боротьбу з корупцією [18].

Отже, в умовах повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України, українська влада змогла забезпечити свою інституційність, стабільне функціонування та забезпечила виконання реформ у сфері публічного управління, боротьби з корупцією та верховенства права, що вкрай важливі для членства України в ЄС, фінансової підтримки з боку наших міжнародних партнерів та подальшої повоєнної відбудови та розви-

тку України. Вказані досягнення нашої держави в цьому напрямку об'єктивно оцінені ЄС та МВФ.

Прикметно, що знання, досвід, патріотизм та вірність присязі дозволили Україні втримати суверенітет та незалежність і в 2014 році, і після повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України.

Згідно даних Національного агентства України з питань державної служби [19] кількість державних службовців, які виїхали за кордон з 24 лютого 2022 року та перебували там станом на 31 грудня 2023 року становить менше 1% (1 384 державних службовців), а кількість державних службовців, які перебувають на тимчасово окупованих територіях або в межах районів воєнних (бойових) дій – 2,6% (4 089 державних службовців) від фактичної кількості працюючих державних службовців (159 904 державних службовців).

Висновки. За результатами проведеного дослідження можемо констатувати, що на стабільність функціонування органів публічної влади в Україні впливають суспільні настрої, рівень корупції, стан дотримання прав і свобод громадян, стан розвитку економіки, рівень цифровізації та сервісності надання публічних послуг. Ці фактори особливо відчутні в умовах воєнного стану та в часи повоєнного відновлення.

Також, аналіз історичного розвитку нашої країни дозволяє виділити такі загрози функціонуванню та незалежності України: внутрішньополітична боротьба, розкол у поглядах політичних еліт щодо внутрішнього і зовнішнього політичного курсу розвитку, географічне розташування України.

Вказані загрози, у разі їх активації та маніпулюванні громадською думкою, є чинниками, що впливають на стабільність діяльності органів публічної влади в Україні. Оскільки недовіра громадян до влади, масові протести, розкол громадян за мовними, територіальними, культурними ознаками призводить до нестабільності функціонування органів публічної влади та конфронтації.

На нашу думку, дисонанс між соціологічними дослідженнями громадської думки щодо довіри до влади та оцінками наших міжнародних партнерів стосовно стану розвитку України і її руху до вступу в ЄС, можна пояснити кількома чинниками: постійними інформаційно-психологічними операціями держави-агресора на свідомість українців із наративами про корумпованість і продажність державного апарату та низьким рівнем комунікації органів публічної влади із населенням, де б українцям було зрозумілою мовою роз'яснено

завдання, функції та повноваження органу влади, види послуг, які він надає, та спосіб їх отримання, а також механізми захисту громадянами своїх прав у разі їх порушення або бездіяльності з боку органу влади.

Набрання чинності у грудні 2023 року Законом України «Про адміністративну процедуру» дозволило забезпечити ефективний та якісний рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів

виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

Отже, стабільне функціонування органів публічної влади в Україні є основою нашої державності та запорукою швидкого повоєнного відновлення.

Список літератури:

1. Русін В. М. Особливості функціонування органів державної казначейської служби України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. № 47. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-68> (дата звернення: 24.02.2024)

2. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 46–55. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/48597/1/Дуліба.PDF> (дата звернення: 24.02.2024)

3. Говоров В. С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 101(2 (Частина 1)). С. 76–83. URL: <https://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/view/558> (дата звернення: 24.02.2024)

4. Маршук Л. М., Мовчан Д. О., Покойовий О. О. Особливості фінансової системи в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. № 37. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-61> (дата звернення: 24.02.2024)

5. Коробцова Д. В. Правове забезпечення фінансової безпеки держави в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 141–146. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.27> (дата звернення: 24.02.2024)

6. Історія України курс лекцій. Лекція 1. Київська Русь, її піднесення. Втрата політичної єдності Київської Русі і державності. *History Твоя бібліотека* : веб-сайт. URL: <https://uahistory.co/lesson/bigunhistukt/1.html> (дата звернення: 24.02.2024)

7. Історія України. Опорні конспекти та практичні заняття. Практичне заняття 4 Руїна: причини і наслідки. *History Твоя бібліотека* : веб-сайт. URL: <https://uahistory.co/compendium/ukraine-history-reference-notes-practical-lessons-8-class-serednicka/34.php> (дата звернення: 24.02.2024)

8. Універсал Української Центральної Ради (IV). *Офіційний вебпортал парламенту України Законодавство України* : веб-сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18#Text> (дата звернення: 24.02.2024)

9. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР 24 серп. 1991 р. № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text> (дата звернення: 24.02.2024)

10. Україна без Кучми. *Національний музей Революції Гідності* : веб-сайт. URL: <https://www.maidanmuseum.org/uk/storinka/ukrayina-bez-kuchmy> (дата звернення: 24.02.2024)

11. Помаранчева революція. *Національний музей Революції Гідності* : веб-сайт. URL: <https://www.maidanmuseum.org/uk/storinka/pomarancheva-revoluciya> (дата звернення: 24.02.2024)

12. Громадська думка: підсумки 2013 року. *Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва* : веб-сайт. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pidsumki-2013-roku> (дата звернення: 24.02.2024)

13. Державні та соціальні інститути: кому українці довіряють, а кому ні? *Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва* : веб-сайт. URL: <https://dif.org.ua/article/derzhavni-ta-sotsialni-instituti-komu-ukraintsi-dovirayut-a-komu-ni> (дата звернення: 24.02.2024)

14. Підсумки 2023 року: громадська думка українців. *Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва* : веб-сайт. URL: <https://dif.org.ua/article/pidsumki-2023-roku-gromadska-dumka-ukraintsiv> (дата звернення: 24.02.2024)

15. У звіті ЄС відзначено важливі кроки у напрямку впровадження програми реформ в Україні. *Європейська Комісія* : веб-сайт. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/ip_22_4706 (дата звернення: 24.02.2024)

16. Основні висновки Звіту по Україні за 2023 рік. *Європейська Комісія* : веб-сайт. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_5631 (дата звернення: 24.02.2024)

17. Лист про наміри. *Офіційне Інтернет-представництво Національного банку України* : веб-сайт. URL: https://bank.gov.ua/ua/file/download?file=Lol_MEFP_Ukraine_2023-03-24.pdf (дата звернення: 24.02.2024)

18. IMF Executive Board Concludes the 2023 Article IV Consultation and the Second Review under the Extended Fund Facility Arrangement for Ukraine. *International Monetary Fund* : веб-сайт. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/12/11/pr23433-ukraine-2023-article-iv-consultation-and-the-second-review-under-the-eff-arrangement> (дата звернення: 24.02.2024)

19. Статистичні дані про кількісний склад державних службовців. *Національне агентство України з питань державної служби* : веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/infografika4kv23-1.pdf> (дата звернення 24.02.2024)

Marchenko A.V. STABILITY OF PUBLIC AUTHORITIES AS A KEY TO RAPID POST-WAR RECOVERY OF UKRAINE

The article examines the causes and conditions that affect the stability of public authorities. The author analyzes the consequences of disrupting the stability of the functioning of government in Ukraine. Outlined the periods in the history of Ukraine when the independence of Ukrainian lands was interrupted, analyzes the reasons and conditions that contributed to this. The main ones are as follows: infighting, power struggle, split among the ruling elite, inability to consolidate the people on the basis of building Ukrainian statehood, geographical location of Ukrainian lands between European and Asian civilizations. On the basis of official documents, it is proved that the Russian state, both a hundred years ago and now, has encroached on our territorial integrity and independence. In the recent history of Ukraine, there have been periods when the stability of public authorities was particularly acutely affected: the “Ukraine without Kuchma” protests, the “Orange Revolution”, and the “Revolution of Dignity”. Analyzed the prerequisites and causes of their occurrence and the consequences they led to. It is noted that despite the tragic nature of these events, they gave impetus to the professionalization and transparency of the public service, the digitalization of relations between citizens and the government, and the formation of service in the relations between the government and citizens. The article analyzes statistical data and data from public opinion polls on the level of public trust in public authorities for 2013, 2021 and 2023. On the basis of international documents, the author examines the importance of uninterrupted functioning of public institutions in Ukraine, observance of the rights and freedoms of citizens on the path of Ukraine’s membership in the European Union (EU) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO), and states Ukraine’s success in implementing reforms under martial law. Based on statistical data, it is noted that the knowledge, experience, patriotism and loyalty to the oath of office of civil servants allowed Ukraine to preserve the sovereignty and independence of Ukraine in 2014 and after the full-scale invasion of the Russian Federation into the territory of Ukraine. It is noted that the stable functioning of public authorities in Ukraine is the basis of our statehood and the key to rapid post-war recovery.

Key words: public institutions, post-war reconstruction, statehood, public servants, functioning of power.