

Чечотка В.Д.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ

У статті розкрито особливості функціонування публічного управління в Україні в умовах війни. З'ясовано, що головним завданням публічного управління на даний час є не тільки забезпечення діяльності системи публічного управління і перспективного державного розвитку, а й визначення найкращого напрямку даного розвитку з врахуванням ресурсної економії. Визначено головні недоліки функціонування публічного управління в Україні, зокрема високий рівень корупції в сфері публічної служби, наявність суттєвих недоліків у нормативно-правовому забезпеченні, брак публічних службовців та недостатній рівень їх компетенції, недостатня відкритість, а також неефективний поділ політичної і управлінської сфер та низький рівень їх контролю. Наведено зарубіжний досвід можна виокремити головні небезпеки для держави в умовах війни. Визначено, що серед небезпек для держави в умовах війни є знищення стійкої системи управління країною, раптові трансформаційні явища у структурі економічної системи, суттєва втрата надходжень до бюджету, посилення соціально-демографічних питань, зростання рівня бідності та інфляції, а також погіршення інвестиційного клімату у бізнес-середовищі. Виділено інституційні проблеми, які негативно позначаються на сучасні стандарти публічного управління у зв'язку із покращенням спроможності країни до оборони в умовах наростаючої збройної агресії. Серед є проблеми, пов'язані із незавершеністю адміністративно-територіального реформування; неефективним розподілом функцій управління між державними та місцевими органами влади та неурядовими організаціями; застарілою системою військового обліку та порядку формування мобілізаційного запасу; доволі великою корумпованістю та іншими інституційними змінами, які зумовлюють погіршення ефективності роботи вітчизняної системи публічного управління. Задля вирішення цих проблем та посилити ефективність діяльності публічних службовців, на нашу думку, необхідно забезпечити перспективу організації дистанційної діяльності публічних службовців; спростити порядок працевлаштування нових фахівців; залучити на посади фахівців у військовій сфері у військових адміністраціях; здійснити заходи в сфері підвищення кваліфікаційного рівня фахівців із зосередженням на діяльності в умовах війни.

Ключові слова: публічне управління, війна, публічні службовці, небезпеки, інституційні проблеми, органи державної влади, місцеве самоврядування, неурядові інститути.

Постановка проблеми. Призначення системи публічного управління полягає у забезпеченні реалізації державних функцій у будь-якій ситуації. Задля цього інститут державної служби повинен політично об'єктивно та стабільно розвиватися та узгоджуватися з принциповими положеннями європейської моделі «належного врядування». Функціонуванню публічного управління в Україні в умовах війни притаманні характерні особливості, які варто більш детально дослідити з метою визначення ефективних рекомендацій стосовно пріоритетних шляхів посилення ефективності системи публічного управління в процесі воєнного протистояння.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику, пов'язану із особливос-

тями функціонування публічного управління в Україні у сучасних воєнних умовах досліджували такі науковці як В. Борщевський, О. Василиця, О. Гошовська, С. Дяченко, Н. МакФарлейн, Є. Матвеев, А. Миколук, О. Молошна, М. Нечипоренко, О. Тревого та інші. Не зважаючи на це, зважаючи на динамічні умови сучасності, постає необхідність більш детального розгляду даного питання.

Метою статті є розкриття особливостей функціонування публічного управління в Україні в умовах війни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом останнього періоду в Україні відбулося чимало суттєвих потрясінь, які так чи інакше позначилися на усіх без винятку сферах життєдіяльності. Так, спочатку країна пережила

негативний вплив кризових явищ, революційний період, пізніше пандемію коронавірусної хвороби, а зараз перебуває у стані війни. Усі ці потрясіння стали значними небезпеками для країни в цілому, що дає можливість засвідчити важливе значення ефективного функціонування публічного управління. Це пов'язано з тим, що головним завданням публічного управління на даний час є не тільки забезпечення діяльності системи публічного управління і перспективного державного розвитку, а й визначення найкращого напрямку даного розвитку з врахуванням ресурсної економії.

Військова агресія Росії на теренах України 24 лютого 2022 р. зумовила введення воєнного стану на всій її території, що засвідчено підписанням Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 [8] та Указів Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» від 14 березня 2022 р. № 133/2022 [11] та від 22 травня 2022 р. № 2263-IX [9]. Відповідно до частини другої статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України [10]. Таким чином визначилися умови роботи публічних службовців у воєнних умовах, оскільки країна зобов'язана своєчасно враховувати реальну ситуацію та відповідно до неї коригувати свою діяльність з метою подальшого безперервного забезпечення надання суспільству потрібних послуг.

Введення воєнного стану постійно пов'язується із значним потрясінням для різноманітних сфер господарювання. Це зумовлено не лише трансформаційними явищами інституційно-правового характеру, але й військовим нападом ззовні, що виступає головною передумовою введення подібного стану.

Під час війни кожна країна по-різному керує своєю економікою, віддаючи перевагу певним формам витрат над іншими. Україна знаходиться в стані військового конфлікту, коли уряд визначає пріоритетність державних витрат у галузях критичної інфраструктури, оборони та національної безпеки, здійснюючи контроль над розподілом товарів, послуг та ресурсів [2, с. 5].

У будь-яких обставинах головне завдання функціонування публічного управління полягає у регулюванні і покращанні механізму адміністративної діяльності. У демократично розвинутій державі система публічного управління призначена для введення стратегічного напрямку сталого державного розвитку, а також для забезпечення дотримання прав і свобод громадян. Доволі велика кількість науковців виділяють цілий ряд недоліків функціонування публічного управління в Україні. На нашу думку, серед них можна виокремити такі найбільш серйозні, як:

- високий рівень корупції в сфері публічної служби;
- наявність суттєвих недоліків у нормативно-правовому забезпеченні;
- брак публічних службовців та недостатній рівень їх компетенції;
- недостатня відкритість;
- неефективний поділ політичної і управлінської сфер та низький рівень їх контролю.

Усі вище наведені недоліки мають досить деструктивний вплив на функціонуванні публічного управління в Україні. Навіть у воєнних умовах необхідно докладати зусилля для вирішення даних недоліків, оскільки вони можуть призвести до кризових умов у системі публічного управління, що, в свою чергу, може позбавити державу можливості вільно працювати в умовах існування агресора. Адже, як зазначає О.Л. Молошна «саме публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів, формування прав та обов'язків учасників суспільних процесів та їх взаємовідносини в правовому полі» [6].

Беручи до уваги зарубіжний досвід можна виокремити головні небезпеки для держави в умовах війни. Серед них найбільш загрозливими є знищення стійкої системи управління країною, раптові трансформаційні явища у структурі економічної системи, суттєва втрата надходжень до бюджету, посилення соціально-демографічних питань, зростання рівня бідності та інфляції, а також погіршення інвестиційного клімату у бізнес-середовищі.

Так, Грузія, яка у 2008 р., так само як і Україна зараз, стикнулася з військовим вторгненням росіян, постала перед необхідністю відшкодування завданих війною збитків місцевій інфраструктурі, потребою забезпечувати харчуванням та житлом велику кількість людей, що були зму-

шені покинути свої домівки під час військових дій, а також посиленням тиску на уряд з боку опозиції та значної частини населення [4].

Хорватію, війна 1991-1995 років змусила відмовитися від субсидування низки дотаційних з часів соціалізму галузей, які в умовах ринкової економіки мали збанкрутувати ще у 1980-х роках (наприклад, суднобудування). Крім того, країна була змушена прискорено проводити ліберальні реформа, зокрема дерегулювати ціноутворення та зняти частину обмежень у торгівлі [3].

Ізраїль, для якого війна 50-х років минулого століття, так само як і для Хорватії та України, фактично стала війною за незалежність, основну увагу приділив впровадженню «нової економічної політики». Так, з 1952 р. в країні було скасовано розподільну систему та державне регулювання цін. Одночасно країна започаткувала реалізацію низки великих інфраструктурних проєктів, включаючи будівництво нових підприємств у сфері енергетики, Національного ізраїльського водопроводу, розвиток портів тощо. Значні інвестиції держави йшли в аграрний сектор та легку промисловість. Протягом наступного десятиліття приділялася першочергова увага розвитку військово-промислового комплексу. Як наслідок, Ізраїль одним зі світових лідерів у сфері військової промисловості, яка перетворилася на головного роботодавця країни. До того ж експорт озброєння став важливим джерелом бюджету Ізраїлю [7].

Варто наголосити, що на даний час у вітчизняних умовах не можна повністю використати зарубіжний досвід, оскільки наша держава вже повною мірою перебуває у воєнних умовах. В той же час, необхідно зазначити, що існує чимала кількість інституційних проблем, які негативно позначаються, а то й повністю паралізують зміну на сучасні стандарти публічного управління у зв'язку із покращенням спроможності країни до оборони в умовах наростаючої збройної агресії. Серед них найбільш гостро на сьогоднішній день постають проблеми, пов'язані із:

1. Незавершеністю адміністративно-територіального реформування, що може призвести до порушення інституційної рівноваги у системі відносин органів державної влади з різнорівневими місцевими органами влади. Так, на даний час на різних рівнях досить активно розповсюджуються ідеї стосовно актуальності завершення децентралізаційних процесів і зміцнення вертикалі влади не тільки на час воєнних дій, а й в протягом довгострокового періоду.

2. Неefективним розподілом функцій управління між державними та місцевими органами влади та неурядовими організаціями стосовно реалізації ними повноважень у публічному управлінні в Україні. Водночас це торкається не тільки врегулювання суспільної життєдіяльності, а й економічної сфери, а також діяльності, пов'язаної із формуванням мобілізаційного запасу та роботи у сфері безпеки тощо.

3. Застарілою системою військового обліку та порядку формування мобілізаційного запасу, що зумовлює блокування участі в даному процесі як державних та місцевих органами влади, а також неурядових організацій. Крім цього, великим недоліком сучасного публічного управління є не належне регулювання діяльності інституту територіальної оборони, який створювався перед початком війни в Україні, а чимала кількість законодавчих актів було ухвалено вже в процесі воєнних дій.

Окремою проблемою є робота публічного управління на тимчасово окупованих територіях та в районах ведення активних бойових дій. В населених пунктах де зруйновано чи порушено інфраструктуру й логістику виникають не лише питання про забезпечення потреб населення та організації для них максимально безпечних умов, але й про поводження з документами, питання евакуації, створення гуманітарних коридорів, продовольчу логістику. Наразі, згідно з заявами Національного агентства України з питань державної служби, в більшості подібних населених пунктів система публічного управління частково адаптувалася до критичних умов, представляючи нашу державу в тилу ворога, ставши на захисті національних інтересів [5, с. 46].

4. Доволі великою корумпованістю та іншими інституційними змінами, які зумовлюють погіршення ефективності роботи вітчизняної системи публічного управління. Насамперед мається на увазі безпринципність деяких представників суспільства і публічних службовців. Зокрема, протягом останнього часу доволі часто трапляються інциденти зловживань в сфері ухилення від сплати податків, розподілу безоплатної допомоги та земельних ділянок тощо.

Ще одним фактором є організація професійного навчання публічних службовців через систему підвищення кваліфікації. Адже війна часто ставить такі задачі, з якими спеціалісти в цій сфері жодного разу не стикались. Тому, організація навчання та обміну досвідом, поширення позитивних практик та надання конкретних алго-

ритмів вирішення пов'язаних з війною проблем – сьогодні це особливо актуальний вектор в роботі публічного управління в Україні. Оновлення змісту та форм навчання та можливостей службовців брати участь у відповідних навчальних програмах наразі є особливо нагальним завданням [5, с. 47].

Беручи до уваги все вище наведене можна дійти висновку, що на сьогоднішній день важливо розробити певні заходи, спрямовані на вирішення даних проблем в сфері публічного управління, зокрема шляхом інституційної стандартизації регулювання даної галузі із врахуванням досвіду зарубіжних країн. Передусім це торкається сучасного розуміння особливостей та необхідності стратегування як державного, так і регіонального розвитку.

Так, Державна стратегія регіонального розвитку України має окреслювати стратегічні пріоритети розвитку якщо не для кожного регіону, то принаймні для їх окремих груп: прикордонних з ЄС, прикордонних з Росією та Білоруссю, приморських, центральних, тих, які постраждали від бойових дій тощо. З іншого боку, гармонізація стратегічного планування регіонального розвитку на державному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях має відбуватися з одночасною розробкою річних планів розвитку для кожного з об'єктів стратегічного планування. Невіддільною складовою таких планів повинно стати їх належне бюджетне забезпечення. Алгоритм цього процесу передбачає виконання п'яти послідовних кроків: по-перше, визначення у Державній стратегії регіонального розвитку місця та значення кожного окремого великого регіону (наприклад: західного, центрального, північного, південно-приморського та східного); по-друге, формування стратегій розвитку для кожної з областей у межах цих великих регіонів; по-третє, розробка стратегій розвитку для окремих районів і територіальних громад у контексті розроблених обласних стратегій; по-четверте, затвердження щорічних планів розвитку для кожного регіону, району та громади; по-п'яте, формування обласних, районних та місцевих річних бюджетів, в яких мають бути передбачені видатки на реалізацію зазначених річних планів розвитку. При цьому стратегування розвитку територіальних громад має відбуватися з урахуванням основних положень чинних стратегій розвитку відповідних районів і регіонів (так, щоб стратегічні та операційні цілі громад не суперечили стратегічному баченню їх

ролі та місця в просторовому розвитку відповідного субрегіону чи регіону) [1, с. 33].

Введення вище наведеної моделі стратегування має на меті консолідацію усіх дій різноманітних рівнів системи публічного управління, зокрема державних та місцевих органами влади, а також неурядових організацій. На допомогу даному процесу можна навести два механізми, а саме:

1) фінансово-економічний механізм пов'язаний із організацією належного фінансування реалізації заходів, визначених стратегічною документацією та планами територіального і громадського розвитку; посиленням рівня ефективності використання усіх видів (людського, природного та матеріального) потенціалу за рахунок введення відкритої конкурентної боротьби, усунення ринкової монополії та приватизації державного та комунального майна, використання яких було неефективним).

2) соціальний механізм передбачає розробку та реалізацію заходів, спрямованих на зміни соціальних інститутів, насамперед інститутів громадянського суспільства, з метою подолання існуючих інституційних дестабілізаційних обмежень, які перешкоджають як державному, так і регіональному розвитку.

Висновки. Отже, беручи до уваги все вище наведене можна дійти наступних висновків. У воєнних все більшої актуальності набуває проблема, пов'язана із оптимізацією публічного управління. Так, насамперед варто врегулювати ефективну співпрацю державних владних органів з місцевим самоврядуванням та неурядовими інститутами з метою розв'язання існуючих інституційних проблем, які перешкоджають пристосуванню держави до умов війни, а також перспективам її ефективному розвитку у післявоєнний період. З числа усіх таких інституційних проблем найбільш гостро на даний час постають проблеми, пов'язані із інституційними недоліками в нормативно-правовій базі, яка регулює ведення адміністративно-територіального реформування, а також безпринципність деяких представників суспільства і публічних службовців. Важливу роль на сьогоднішній день також відіграє організація в Україні сучасної системи стратегічного управління державним та регіональним розвитком відповідно із актуальними потребами у воєнних умовах. Задля вирішення цих проблем та посилити ефективність діяльності публічних службовців, на нашу думку, необхідно забезпечити перспективу організації дистанційної діяльності публічних службовців; спростити порядок

працевлаштування нових фахівців; залучити на посади фахівців у військовій сфері у військових адміністраціях; здійснити заходи в сфері підвищення кваліфікаційного рівня фахівців із зосередженням на діяльності в умовах війни. Не варто забувати, що досить сприятливо позначилася децентралізаційна реформа на функціонуванні

публічного управління в Україні, що дало можливість забезпечити збільшення повноважень та міри відповідальності місцевих органів влади, а також наділило громади повноваженнями самостійно розв'язувати власні проблеми та здійснювати контроль за якістю надання публічних послуг.

Список літератури:

1. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеев Є.Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. 2022. № 2 (76). С. 30-35.
2. Гошовська О.В., Тревого О.І. Механізми публічного управління для відновлення військової економіки. 2022. Випуск 38. С. 1-10.
3. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubriceconomy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainuuspisni-svitovi-kejsi-povoennogo-vidnovlenna.html>.
4. МакФарлейн Н. Постреволюційна Грузія на межі? Критика. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/postrevolyutsiyna-hruziya-na-mezhi>.
5. Миколук А.В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2022. Випуск 29. С. 45-48.
6. Молошна О.Л. Особливості формування державно-службових відносин в умовах становлення системи публічного адміністрування в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf).
7. Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. URL: <https://thepage.ua/ua/news/yaki-varianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-uprovouennij-chas>.
8. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
9. Про затвердження Указу Президента України "Про продовження строку дії воєнного стану в Україні": Закон України від 22.05.2022 р. № 2263-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-20#Text>.
10. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 14.03.2022 р. № 133/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2022#Text>.
11. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

Chechotka V.D. FEATURES OF THE FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE DURING THE CONDITIONS OF WAR

The article reveals the peculiarities of the functioning of public administration in Ukraine during the war. It was found that the main task of public administration at the moment is not only ensuring the operation of the public administration system and promising state development, but also determining the best direction of this development, taking into account resource economy. The main shortcomings of the functioning of public administration in Ukraine are identified, in particular, a high level of corruption in the sphere of public service, the presence of significant shortcomings in regulatory and legal support, a lack of public servants and an insufficient level of their competence, insufficient openness, as well as an ineffective division of political and administrative spheres and a low level their control. Given the foreign experience, it is possible to single out the main dangers for the state in the conditions of war. It was determined that among the dangers for the state in the conditions of war are the destruction of a stable system of managing the country, sudden transformational phenomena in the structure of the economic system, a significant loss of revenues to the budget, an increase in socio-demographic issues, an increase in the level of poverty and inflation, as well as a deterioration of the investment climate in business - environments. Institutional problems are identified that negatively affect modern standards of public administration in connection with the improvement of the country's defense capacity in the conditions of increasing armed aggression. Among them are problems related to the incompleteness of administrative and territorial reform; ineffective distribution of management functions between state and local authorities and non-governmental organizations; the outdated system of military accounting and the procedure for forming the mobilization reserve; quite a lot of corruption and other institutional changes that cause the deterioration of the effectiveness of the domestic public administration system. In order to solve these problems and increase the effectiveness of public servants, in our opinion, it is necessary to ensure the

perspective of organizing remote activities of public servants; to simplify the procedure for employment of new specialists; to attract specialists in the military sphere in military administrations; carry out activities in the field of improving the qualification level of specialists with a focus on activities in war conditions.

Key words: *public administration, war, public servants, dangers, institutional problems, state authorities, local self-government, non-governmental institutions.*