

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»  
Навчально-науковий інститут державного управління  
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

**студента (ки)** *Шмиголь Марії Валентинівни*

---

**академічної групи** *281м-21з-5 ІДУ*

---

**спеціальності** *281 Публічне управління та адміністрування*

---

**на тему:** *«Адаптація системи публічного управління до умов воєнного стану в Україні»*

---

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Липовська Н.А.			
розділів:				

Рецензент				
-----------	--	--	--	--

Нормоконтролер				
----------------	--	--	--	--

Дніпро

2022

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	5
1.1. Інтерпретація поняття «публічного управління» у науковій літературі.....	5
1.2. Виклики воєнного часу до системи публічного управління.....	10
РОЗДІЛ 2	
СТАН ТА ДИНАМІКА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	17
2.1. Організаційні засади розвитку публічного управління.....	17
2.2. Правові засади розвитку публічного управління.....	29
2.3. Ефективність публічного управління в Україні: проблеми та виклики.	44
РОЗДІЛ 3	
ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДО ВОЄННОГО ТА ПОВОЄННОГО СТАНУ.....	52
3.1. Формування спроможності публічного управління реагувати на виклики воєнного часу.....	52
3.2. Організаційні засади функціонування системи публічного управління в зарубіжних країнах.....	56
3.3. Адаптаційні процеси в системі публічного управління.....	57
3.4. Напрями удосконалення діяльності органів публічної влади у воєнних та повоєнних умовах.....	62
ВИСНОВКИ.....	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	71

## ВСТУП

Актуальність обраної тематики роботи- необхідність формування спроможності системи публічного управління адаптивно реагувати на виклики воєнного часу та потреби післявоєнної відбудови.

Передумовою виникнення проблемної ситуації є надскладні випробування, що випали на долю українського народу внаслідок повномасштабного вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 року.

Вирішення цих питань зумовлює розробку, введення нових та адаптатичних рішень для безперебійного функціонування системи публічного управління, що потребує значного поліпшення організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування.

Стан наукової розробки проблемистановлення та функціонування системи публічного управління в Україні представлено на основі наукових досліджень Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижу, Л. Новак-Каляєву, Р. Мельника, С. Чернова, В. Воронкову, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене, В. Савенка, Ю. Шарова, А. Толстоухова, В.Куйбіда та інших.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються в системі публічного управління в умовах воєнного стану.

Предмет дослідження – адаптація системи публічного управління до умов воєнного стану в Україні.

Метою кваліфікаційної роботи є аналіз трансформації системи публічного управління в Україні та процесу її адаптації до роботи в умовах воєнного стану.

Виходячи із поставленої мети дослідження у роботі вирішуються такі завдання:

–аналіз теоретичних засад системи публічного управління в Україні

– висвітлення організаційних, правових засад розвитку публічного управління та ефективності системи публічного управління в Україні

– висвітлення викликів до системи публічного управління, що постали з моменту введення воєнного стану в країні

– розробка напрямів удосконалення діяльності органів публічної влади на основі зарубіжного досвіду у воєнних та повоєнних умовах

Методи дослідження – використано інституційний підхід, методи аналізу і синтезу, а також порівняльного аналізу для формування методологічної бази дослідження; проаналізовано досвід інших держав світу щодо розв’язання проблем, пов’язаних з веденням війни на своїй території. За основу взято успішні приклади Грузії, Хорватії та Ізраїлю. Окрему увагу приділено ролі органів державної влади й органів місцевого самоврядування у просторовому розвитку країни, реформуванні її економіки, модернізації інфраструктури та створенні сучасного мобілізаційного резерву.

Запропоновано заходи з підвищення ефективності публічного управління в умовах воєнного стану. Обґрунтовано доцільність зміни чинних підходів до організації стратегічного планування на державному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях.

Сформульовано відповідні пропозиції для органів державної влади та місцевого самоврядування, пріоритетними цілями їх застосування встановлено: підвищення ефективності використання наявних людських, природних і матеріальних ресурсів держави та її регіонів на основі розв’язання наявних соціальних проблем населення та поліпшення якості людського капіталу.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи - 77 сторінок, кількість рисунків - 13, кількість найменувань у списку використаних джерел - 54.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

### 1.1. Інтерпретація поняття «публічного управління» у науковій літературі

Сьогодення України вирізняється кардинальними змінами в усіх сферах суспільного життя, це в свою чергу зумовлює необхідність модернізації діючої моделі управління суспільними справами.

Наявна в Україні модель управління справляється із сучасними викликами і тенденціями суспільного розвитку не найкращим чином та актуалізує невідкладність пошуку і забезпечення становлення нової моделі, яка б прискорила позитивні очікувані зміни в суспільстві.

Під впливом євроінтеграції, як вектору розвитку Україна набуває більшого значення досвід країн ЄС в управлінні суспільними справами. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо ПУ як моделі управління суспільними справами та можливості адаптації її елементів в українських реаліях для подальшого впровадження демократичних принципів врядування.

Отже, сучасна держава – це універсальна політична організація в суспільстві, яка зумовлюється його соціальною асиметрією та необхідністю виконання «спільних справ», яка має особливу публічну (державну) владу та спеціалізований апарат управління суспільством, яка виражає передусім інтереси народу, легітимно визнані в результаті впливу різних груп тиску на державну владу, та виконує певною мірою функції арбітражу між різними прошарками суспільства [9, с. 22-23].

Демократичні засади врядування справами суспільства докорінно змінюють характер і структуру управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі. Україна, перебуваючи на шляху формування громадянського суспільства, одночасно має

сформувати повноцінну публічну сферу, яка у широкому сенсі є сферою реалізації властивих суспільству інтересів, тобто суспільних інтересів у цілому.

Проведений аналіз останніх досліджень і публікацій виявив, що нині доволі часто у науковій літературі дискутується питання сутності та змісту категорії «публічного управління» (ПУ). Серед основних дослідників слід зазначити Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижу, Л. Новак-Каляєву, Р. Мельника, С. Чернова, В. Воронкову, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене, В. Савенка, Ю. Шарова та багатьох інших. Думки вчених відзначаються розмаїтістю та вказують на необхідність подальших досліджень.

Науковці зауважують, що в українському законодавстві не закріплено поняття «ПУ», а застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється терміном «державний» («state»). Проте ПУ як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.

На етапі становлення громадянського суспільства, коли громадські інституції ще не достатньо розвинуті, ПУ (ДУ, як в Україні) представлено в основному органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Отже для початку, розглянемо поняття «державне управління» (ДУ) у широкому розумінні – це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою створення ефективно функціонуючої системи та досягнення необхідних результатів. Системне уявлення про компоненти, його елементи та їх взаємозв'язки має принципове теоретичне і методологічне значення.

Щодо визначення ДУ у вузькому розумінні, вчені мали на увазі вплив держави через систему виконавчих органів влади та посадових осіб у них. Від того, що розуміють під системою публічного управління (СПУ), які та в якому порядку саме включаються до неї управлінські прояви, як вони співвідносяться між собою і приводяться у реальну взаємодію, залежить майже все, що наразі асоціюється з ДУ.

На думку науковця В. С. Куйбіди, суттєві відмінності між поняттями «ПУ» та «ДУ» сьогодні в Україні ще не стали явними. Діяльність владних структур, як і раніше, підпорядкована стандартам і процедурам раціонального бюрократичного підходу, який недостатньо придатний для впровадження демократичних принципів врядування в умовах динамічних змін як внутрішнього, так і зовнішнього середовищ [13, с. 130].

У процесі розвитку громадянського суспільства управління справами суспільства має набувати все більшої «публічності», відбувається залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій тощо. В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада перетворюється фактично на ПУ і потрапляє в суттєву залежність від суспільства (публіки).

У цьому випадку справді варто говорити про «публічну владу», «ПУ» як поєднання державного управління (у вузькому розумінні) і громадського самоврядування. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у досягненні і вирішенні яких обидві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності [3, с. 145-146]. Н. Нижник, Н. Гончарук, М. Лахижа вказують на «формування переконання в необхідності переходу від традиційного державного управління до публічного» і вважають, що його становлення та вдосконалення є оптимальним способом поліпшення ситуації в державі.

Науковці А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук вказують на наявність процесу, який можна назвати «роздержавленням управління» під впливом глобалізації, інтеграції та фрагментації. [10, с. 12].

Як різновид соціального управління, ПУ складається з:

- 1) ДУ, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;
- 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні інституції [1, с. 84].

При цьому ДУ розглядається у вузькому розумінні, а до громадського управління можна також віднести органи місцевого самоврядування.

На думку Л. Новак-Каляєвої ПУ – це діяльність органів ДУ, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов’язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць.

ПУ забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов’язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [11, с. 144].

На думку Ю. Шарова, «в європейському дискурсі поняття «публічне (державне) управління» охоплює три виміри (рис. 1.1.):

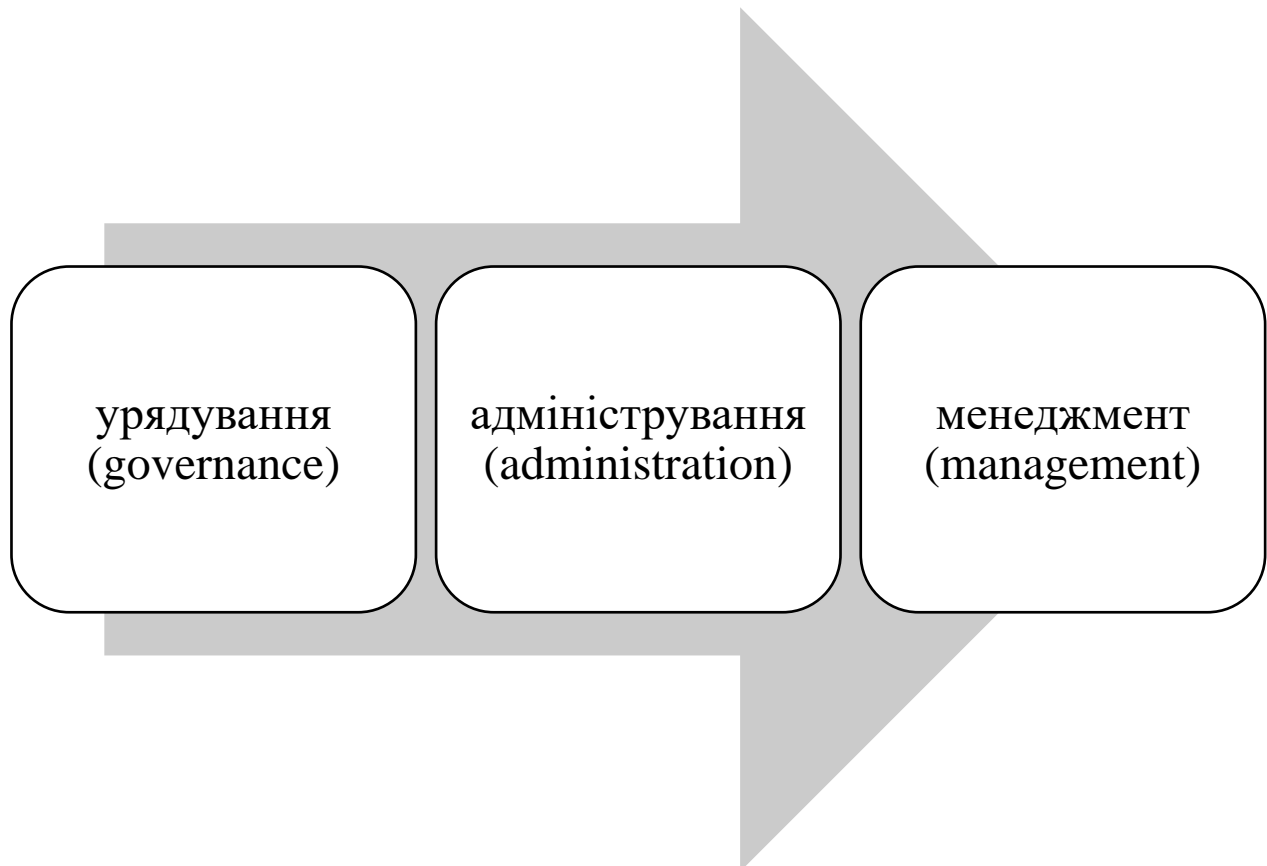


Рис. 1.1. Виміри поняття публічного (державного) управління



- урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників;
- адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування;
- менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління» [16, с. 7].

За висловлюванням Р. Мельником «категорія ПУ є надзвичайно складною за своїм змістом, яку легше описати, ніж сформулювати її чітке визначення». На його думку, ПУ являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади [6, с. 96].

Важливою є теза Р. Мельника, що «влада далеко не завжди пов'язана з примусом. Нерідко вона реалізується через застосування інших механізмів – переконання, надання (виділення) матеріальних чи фінансових ресурсів тощо. А раз так, то й управління, яке має на меті досягнення певного стану суспільних відносин (вчинення дій або утримання від дій), також може здійснюватися у позапримусовому порядку» [6, с. 95-96].

На думку вченого, саме ПУ більш повною мірою має використовувати позапримусові механізми (на відміну від «ДУ», яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління). Крім того, варто погодитися, що не слід розширювати зміст ПУ за рахунок внутрішньо-організаційної діяльності органів виконавчої влади; ПУ проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами [6, с. 97].

Підводячи підсумки –термін «публічний» не слід автоматично застосовувати замість терміну «державний». ПУ як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення.

ПУ являє собою різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т. ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо.

При цьому більш повною мірою мають використовуватися позапримусові механізми (на відміну від ДУ, яке базується на механізмах примусу суб'єкта управління) та проявлятися у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами. ПУ забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей.

Подальші дослідження мають стосуватися еволюційних процесів розвитку ПУ як моделі управління суспільними справами.

## **1.2. Виклики воєнного часу, адаптація до воєнного стану**

В умовах війни перед органами публічної влади України постали нові виклики та завдання, пов'язані з наданням адміністративних послуг, забезпеченням діяльності суб'єктів господарювання, організацією територіальної оборони громад, евакуацією населення, соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб тощо. Відтого на сьогодні в Україні фактично зник поділ на соціальні верстви, політичні сили, професійні об'єднання і навіть групи за інтересами. Воєнний час гуртує українське суспільство дедалі тісніше. Всі, за рідкісним винятком, в єдиному пориві працюють на досягнення спільної мети – викинути окупанта за межі нашої держави.

Саме небувала згуртованість українського суспільства, яка стала надійною основою соціальної стійкості держави та національного спротиву російському вторгненню, допомагає долати ці виклики.

Таке швидке об'єднання українського суспільства та публічних інституцій сталося насамперед тому, що в Україні впродовж всіх років її незалежності відбувалися процеси демократизації суспільних відносин на основі національних цінностей.

Інститути громадянського суспільства швидко модифікували свою діяльність відповідно до умов воєнного стану, переорієнтувавши її на допомогу силам оборони та безпеки, реалізацію гуманітарних, інформаційних, просвітницьких, наукових проєктів, розвиток горизонтальних зв'язків з іншими інститутами громадянського суспільства, органами публічної влади, бізнесом та міжнародними організаціями.

Значну роль у досягненні Перемоги України над росією відіграють наші міжнародні партнери, зокрема США, Великобританія, Польща, Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Канада, ФРН, Данія, Італія, 8 Швейцарія та інші, допомагають Україні зброєю, військовим обладнанням, ліками, продуктами, коштами, а також приймаючи на своїх територіях понад 10 мільйонів українців.

Разом з цим, чисельність соціально-економічних та інших проблем не зменшується, що зумовлює необхідність пошуку нових, більш ефективних та науково обґрунтованих підходів до їх розв'язання як на сучасному етапі, так і в майбутньому.

Зокрема, важливим аспектом згаданої раціональності є налагодження належним чином скоординованих взаємодій між органами державної влади та місцевим самоврядуванням з урахуванням принципу субсидіарності. Особливого значення це набуває в умовах воєнного стану, коли всі ланки владної ієрархії природно тяжіють до централізації управлінських рішень. Тому безумовним пріоритетом сьогодення стає визначення першочергових завдань, які мають покладатися на органи місцевого самоврядування регіонів і територіальних громад, задля того, щоб, з одного боку, забезпечити їх максимальну ефективність в управлінні ресурсним потенціалом відповідних територій, а з іншого, налагодити координацію діяльності всіх владних

інституцій з метою своєчасного забезпечення нагальних потреб фронту та відновлення економіки.

Насамперед у цьому контексті слід звернути увагу на проблеми релокації бізнесу та переміщення цивільного населення зі східних регіонів країни в її центральну та західну частини. Саме тут перед органами місцевого самоврядування постає найбільше пов'язаних з війною викликів. Передусім мова йде про необхідність налагодження злагодженої роботи з обласними та районними військовими адміністраціями щодо забезпечення тимчасового розміщення релокованих підприємств і внутрішньо переміщених людей. У найближчій перспективі до цього може додатися створення належних умов для довгострокового перебування тих, хто вирішить залишитися в місцях релокації на тривалий період або й назавжди.

З огляду на це, першочерговим завданням місцевої влади має стати формування дієвої системи моніторингу внутрішньо переміщених осіб та релокованих бізнесів, включаючи їх поділ на три основні категорії (рис. 2.1.):



Рис. 1.2. Категорії переміщених осіб та релокованих бізнесів

Кожна із цих трьох категорій громадян і підприємців має свої потреби та особливості, які органам місцевого самоврядування тих територіальних громад, в яких вони тимчасово перебувають, слід враховувати при вибудовуванні поточних планів та довгострокових стратегій розвитку. Так, для громадян першої категорії необхідно лише створити прийнятні умови їх тимчасового проживання, включаючи доступ до якісного побутового обслуговування, продовольчого забезпечення та Інтернет-зв'язку. Як правило, найкраще це можна забезпечити у великих містах або середніх за розміром районних центрах, наближених до кордону з країнами-членами ЄС.

Друга категорія (ті, хто орієнтується на тимчасове перебування в нових громадах на термін до одного року) вимагає до себе значно більшої уваги з боку місцевої влади. По-перше, період їх очікуваного проживання є більшим ніж у представників першої категорії, що вимагає додаткових зусиль зі створення належних житлових і побутових умов, а, по-друге, ці люди (включаючи підприємців) можуть робити доволі вагомий внесок в економічний розвиток громади, особливо якщо це висококваліфіковані фахівці важливих спеціальностей.

Частина з них взагалі може прийняти рішення залишитись у новій громаді на більш тривалий період, або й оселитись тут назавжди, переходячи тим самим у третю категорію. Саме тому тимчасове розміщення осіб другої категорії доцільно поєднувати з місцем їх потенційного працевлаштування (в тому числі з урахуванням перспективи розгортання потужностей релокованих підприємств).

Для цього можуть використовуватись як наявні гуртожитки та гостели (переважно у великих містах та в їх околицях), так і зводиться нові тимчасові помешкання у приміській зоні чи в сільській місцевості. В окремих випадках, особливо коли існує перспектива продовження термінів проживання до кількох років, варто навіть започаткувати зведення нового постійного житла, яке має бути в комунальній власності (у подальшому його можна буде використовувати як соціальне або ж передавати під сімейні гуртожитки без права приватизації).

І нарешті третя група (внутрішньо переміщені особи та підприємці, які в силу різних причин не планують повертатися), вимагає до себе особливої уваги. По-перше, якщо мова йде про представників бізнес-середовища, то місцевій владі громад (і навіть регіонів), де оселилися представники цієї категорії громадян, слід чітко визначитися з пріоритетними напрямками підприємницької активності, які відповідатимуть стратегічним цілям розвитку певної громади чи регіону, і матимуть першочергову підтримку від їх органів місцевого самоврядування. По-друге, для таких видів бізнесу вже сьогодні слід започаткувати роботу з формування адекватної виробничої інфраструктури, наприклад шляхом створення промислових, індустріальних, технологічних і наукових парків, промислових зон тощо. І, по-третє, варто створити дієвий механізм взаємоузгодженої релокації підприємств та їх потенційних працівників. Для цього слід передбачити будівництво нових житлових будинків у місцях можливої локалізації нових промислових об'єктів та індустріальних парків, а також започаткувати розвиток об'єктів відповідної соціальної, інженерної та маркетингової інфраструктури.

У цьому сенсі можна навіть вести мову про формування низки нових поселень, які матимуть певну промислову спеціалізацію (насамперед в інноваційних секторах сучасної машинобудівної індустрії та ВПК), або ж агроіндустріальну спрямованість (передусім у переробці аграрної продукції, її зберіганні, розгортанні мереж сільськогосподарської логістики тощо).

Оптимізація процесів просторового розосередження релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб тісно пов'язана з модернізацією стратегій соціально-економічного розвитку тих регіонів і територіальних громад, які їх приймають. Крім того, у вказаних стратегіях слід зображати пріоритетні напрями формування продовольчих резервів на території громади та основні заходи з нівелювання актуальних для неї безпекових ризиків, зокрема з урахуванням досвіду, набутого Україною за час війни. Передусім це стосується створення якісної системи територіальної оборони та налагодження ефективних взаємодій з командуванням військових частин щодо розміщення на

території громади належним чином захищених складів та логістичних потужностей, які в перспективі можна буде використовувати у воєнних цілях.

Ще однією важливою функцією територіальних громад та органів їх місцевого самоврядування, яка актуалізується в умовах воєнного стану, є посилення співпраці з донорськими організаціями європейських держав щодо розбудови та модернізації інфраструктури відповідних громад, а також підготовки до реалізації проєктів їх повоєнного соціально-економічного розвитку. Адже в умовах ведення бойових дій на півдні та сході нашої держави, європейські партнери в основному переорієнтувалися на військову підтримку нашої держави та надання допомоги біженцям, що були вимушені виїхати до їхніх держав.

Це створило певний «інституційний вакуум» в площині формування засад повоєнного соціально-економічного розвитку України, зокрема в контексті інтеграції нашої держави до ЄС та адаптації на вітчизняний суспільний ґрунт сучасних європейських цінностей. Як наслідок, після завершення активної фази війни, особливо якщо вона затягнеться на певний період, ми можемо опинитися в ситуації, коли значна частина українського суспільства та представників влади виявляться не готовими до переходу на «мирні рейки». Це загрожує поширенням так званого «афганського синдрому», коли для багатьох людей життя в умовах постійної небезпеки, активних бойових дій та підготовки до чергових військових операцій виявляється більш природним, ніж мирне існування, з усіма його побутовими, фінансовими та соціальними проблемами (особливо коли влада не здатна вчасно налагодити безболісного переходу до повоєнного життя).

Саме тому вже сьогодні Україні слід посилювати співпрацю з європейськими партнерами (як із владними інституціями, так і з інститутами громадянського суспільства) щодо розгортання низки нових програм та проєктів, спрямованих на підготовку наших владомощців і співгромадян до повоєнного етапу соціально-економічного розвитку. І саме територіальні громади та органи їх місцевого самоврядування повинні виступити у цьому

питанні одними з першочергових ініціаторів, особливо якщо мова йде про громади та регіони, які віддалені від зони бойових дій, але розташовані поруч із кордоном з ЄС (Європейським Союзом).



## РОЗДІЛ 2

### СТАН ТА ДИНАМІКА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Організаційні засади розвитку публічного управління

Організаційною структурою ПУ є компонент СПУ, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їхній персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяє та витрачає суспільство на формування та реалізацію публічно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям «ланка публічно-управлінської системи» (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо).

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний із формуванням і реалізацією державноуправлінських рішень та впливів. Він є єдиною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій.

Наступним елементом, що формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами управління.

В свою чергу можна виокремити три види зв'язків в організаційній структурі ПУ – рис. 2.1.:

- субординаційні (підпорядкування згори донизу, від керуючого до керованого);
- реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого);
- координаційні (підпорядкування на одному рівні, між двома та більше суб'єктами, що не виключає того, що загалом вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

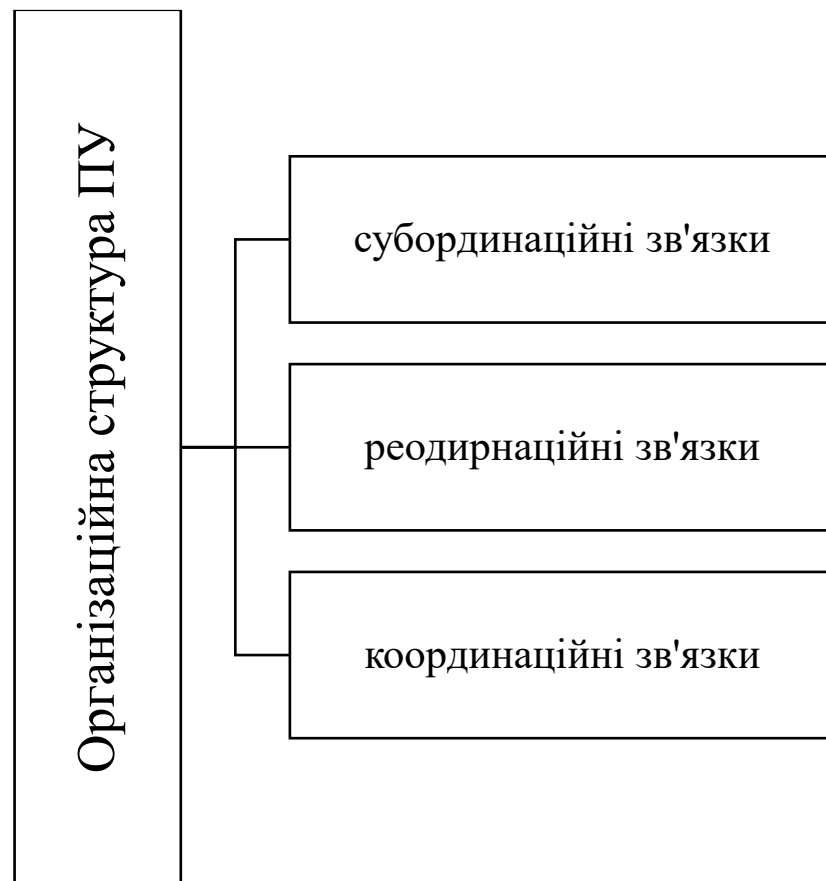


Рис. 2.1. Види зв'язків в організаційній структурі ПУ

Субординаційні зв'язки в організаційній структурі ПУ можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність.

Реординаційні зв'язки передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань орган приймає рішення без їх попереднього

узгодження з вищим за організаційно-правовим статусом органом, а останній має право скасовувати чи призупиняти ці рішення);

- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право плановобюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право представлення для призначення на посаду;
- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом брати участь

у підготовці рішень органу вищого за статусом;

- право органу, нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;

- право й обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний, наказ.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою й обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень.

Порядок відповідальності органів, які мають поміж собою координаційні зв'язки (або взагалі елементів механізму держави та елементів державного апарату), може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільним рішенням.

Побудова організаційної структури державного управління, розміщення і взаємодія її елементів, вертикальні та горизонтальні зв'язки, форма зв'язків формуються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних і суб'єктивних умов і факторів, а саме:

- конституційно визначеної форми держави;
- конституційно визначених функцій держави, а також цілей і функцій державного управління;
- демократизму та стилю державного управління;
- державної політики;
- стану та розміщення об'єктів управління;
- компетентності управлінських кадрів;
- інформаційного забезпечення державного управління.

В ДУ використовують такі організаційні схеми - рис. 2.2.:

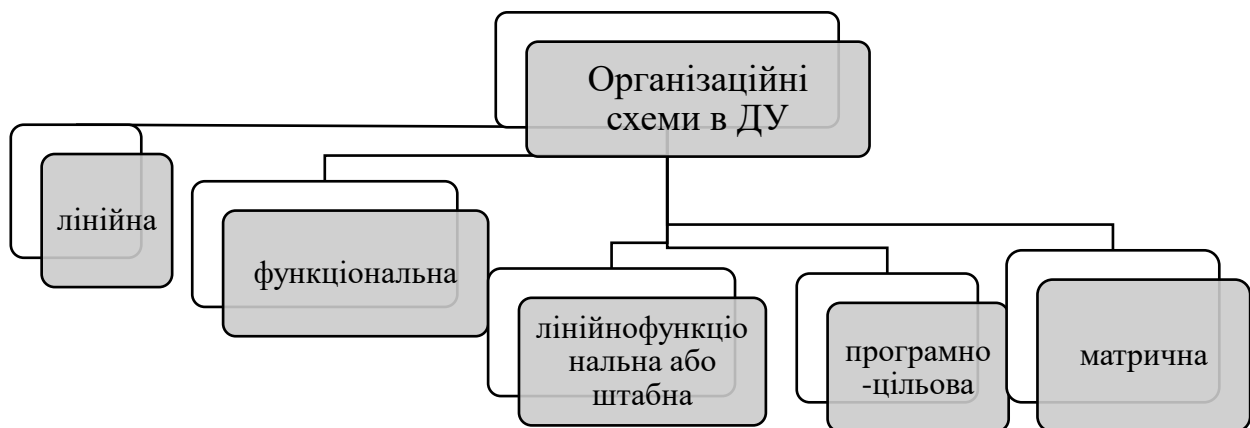


Рис. 2.2. Організаційні схеми в ДУ

Лінійна структура управління створюється на основі побудови апарату управління лише із підпорядкованих елементів. Ланки кожного низового рівня перебувають у відношенні безпосередньої лінійної підлеглих до керівника наступного, вищого рівня. Кожен працівник у лінійній структурі підлеглий і підзвітний лише одному керівникові, і тому пов'язаний з вищою ланкою управління тільки через нього.

Таким чином, в апараті управління створюється ієрархія підлеглих та відповідальності, що є при лінійній структурі єдиним і домінуючим типом організаційних відносин.

Лінійна структура управління базується на єдиноначальності (одна особа зосереджує у своїх руках керівництво усією сукупністю операцій, що мають

одну мету) та єдності розпоряджень (передання обов'язкових для виконання команд кожній з ланок одного рівня тільки від одного керівника). Лінійний керівник кожної зі структурних ланок відповідає згідно з принципом єдиноначальності, за весь обсяг діяльності того підрозділу, який йому підлеглий, та поряд з загальним керівництвом здійснює виконання всіх функцій управління на об'єкті, який йому доручено.

Це в свою чергу веде до централізації повноважень по відношенню до прийняття стратегічних та поточних рішень. Інформація при цьому передається лише двома взаємопов'язаними напрямками – згори донизу та знизу догори, згідно з управлінською ієрархією, без охоплення горизонтальних комунікацій.

Лінійна структура є логічно найбільш стрункою та формально визначеною, але разом з тим найменш гнучкою. Її використання має сенс тоді, коли коло вирішуваних завдань мале, а самі завдання доволі нескладні і можуть бути вирішені на найближчих вищих щаблях.

Тому лінійна структура орієнтує керівників переважно на вирішення оперативних питань та на отримання поточних ефектів. Як правило, вона чітко функціонує при стабільних завданнях, виконанні операцій, що повторюються, але важко пристосовуються до нових цілей. Головний недолік лінійної структури – слабка координація ланок, що підлеглі одному керівникові, а також те, що керівник повинен бути компетентним в усіх питаннях роботи підлеглих йому ланок.

Функціональна структура управління будується на основі поділу управлінської праці. Сутність поділу праці полягає в тому, що кожна ланка даної системи управління здійснює визначену функцію. Функціональна спеціалізація апарату управління значно підвищує його ефективність. Замість універсальних керівників, що мають розбиратися у виконанні всіх функцій управління, формується апарат фахівців (функціонерів), компетентних у своїй сфері, що мають штат співпрацівників, які відповідають за доручену ділянку праці. За такої структури функціональні керівники спеціалізуються на виконанні окремих функцій управління: один відповідає за планування, інший

– за логістику тощо. Кожен із функціональних керівників може давати доручення усім виконавцям. Керівні вказівки стають більш кваліфікованими, але порушується принцип єдності розпоряджень, оскільки нижчі ланки не знають, чиї розпорядження виконувати в першу чергу, а також як їх узгоджувати поміж собою. Функціональна структура управління сприяє кращому вирішенню окремих завдань, водночас вона розриває управлінський процес, який є єдиним за своєю природою.

Недоліки функціональних структур виявляються особливо виразно тоді, коли вирішуються питання перспективного розвитку організації. На практиці найбільше поширення отримала структура управління, яка дістала назву лінійно-функціональної (або лінійно-штабної) і є поєднанням лінійного та функціонального управління.

Штаб – це термін, що взятий із воєнної термінології. Вперше лінійно-штабні структури були запропоновані Файодем. За основу бралася лінійна структура. Штабні служби повинні були призначатися для вивчення відповідних проблем задля надання допомоги лінійному керівництву при прийнятті рішення.

Необхідність у допомозі фахівців може виникнути на будь-якому з рівнів управління. Роль штабу в українській практиці почасти здійснює секретаріат відповідного керівника.

Лінійно-функціональна структура забезпечує новий поділ праці, за якого лінійні ланки управління покликані приймати рішення та розпоряджатися, а функціональні – консультувати, інформувати, планувати, тобто збирати інформацію, що може допомогти лінійному керівникові при прийнятті рішень. При цьому зв'язки «керівник – підлеглий» будуються за ієрархічною лінією таким чином, щоб кожен працівник був підзвітний лише одній особі. Керівники функціональних підрозділів здійснюють методичне керівництво за реалізації функцій управління та впливають на підрозділи за формальної відсутності розпорядницьких прав.

Штаби готують кваліфіковані управлінські рішення, але затверджує та передає їх на нижчі щаблі лінійний керівник.

Лінійно-штабні структури тривалий час переважали при побудові організаційних структур управління підприємствами і установами. Вони особливо ефективні для організацій, що функціонують у стабільному режимі та мають рівномірний розвиток, не мають сторонніх впливів з боку навколишнього середовища.

Горизонтальні зв'язки в таких випадках встановлюються на відносно тривалий час і їх регулювання не потребує додаткових втручань вищих органів управління. Однак за появи нових нестандартних проблем, значна частина яких потребує прийняття творчих рішень (спільними зусиллями фахівців різних підрозділів), порушується стабільність функціонування системи управління.

Постійна необхідність у злагодженому прийнятті рішень на вищому щаблі управління (через різноманітність і різнохарактерність горизонтальних зв'язків) веде до значної затримки термінів реалізації цілей, зниження якості рішень, що приймаються, різкого збільшення витрат на управління та запровадження його результатів у життя.

Під час вирішення проблемних завдань функціонування організації, пов'язаних з переорієнтацією цілей або зміною шляхів їх досягнення, лінійнофункціональна структура управління стає неефективною. Із розвитком систем управління виникли нові види організаційних структур, серед яких найбільш поширеними є програмно-цільові, матричні та дивізійні типи структур.

Програмно-цільова структура управління – особливий тип структури, що є подібним до лінійно-функціональної структури, доповнює її, але не є ідентичним їй. Сутність і призначення програмно-цільових структур визначаються комплексним підходом до об'єкта управління, який розглядається як єдина цілісна система з наголошенням на виявленні в ній взаємних зв'язків і залежностей, що спрямовані на досягнення кінцевої мети системи. Реалізація поставленої мети забезпечується виконанням відповідними

операційними (виробничими) та управлінськими ланками комплексу робіт та заходів. Цей комплекс являє собою програму, в якій заздалегідь виявлені обсяг, якість і термін виконання.

Основу програмно-цільової структури становить спеціальний орган управління, призначений для формування, координування та регулювання всіх горизонтальних зв'язків, які відносять до даної програми. Цей орган програмно-цільової структури інтегрує горизонтальні зв'язки залежно від конкретних умов функціонування та змісту керованих програм.

Перерозподіл функцій поміж органами лінійно-функціональної та програмно-цільової структур призвів до виникнення матричної структури, що застосовується нині в цілій низці організацій, зокрема таких, що здійснюють інноваційну діяльність. При матричній схемі організаційної структури виконавець має двох або більше керівників, яким він підлеглий. Виконавець (за програмою або проектом) перебуває в точці перехрестя міжфункціональних зв'язків, що регулюються як керівником програми, так і лінійними керівниками. Це перехрестя організаційних зв'язків надає організаційній структурі матричний характер.

У матричній моделі взаємодія лінійно-функціональної і програмно-цільової структур зберігає всю сукупність інформаційних зв'язків, що притаманні механізму управління та не суперечать принципу єдиноначальності, оскільки вертикально-лінійне керівництво функціональними органами обох структур зберігається за одними й тими самими рівнями управління. Матричний тип структури управління використовується в організаціях зі складним характером робіт, а також для забезпечення висококваліфікованих послуг та експертизи в галузі науки і техніки.

При матричній структурі керівник проекту або програми може виступати в кількох ролях, а саме:

- 1) як функціональний керівник; йому не підлеглий персонал підрозділів, який зайнятий у виконанні проекту; його повноваження обмежуються інформуванням, консультуванням і плануванням;



2) як лінійний керівник; для розроблення проекту створюється спеціальний підрозділ, до складу якого входять особи, відокремлені від інших підрозділів, і передаються тимчасово в повне розпорядження керівникові проекту;

3) як лінійний керівник за одними функціями і функціональний – за іншими.

Перелічені типи структур належать до ієрархічного типу організації управління, до яких належить також так звана дивізійна структура (від англ. division – відділення).

Необхідність нових підходів до організації управління була зумовлена різким збільшенням розмірів підприємств, диверсифікацією їх діяльності та ускладненням технологічних процесів в умовах зовнішнього середовища, яке динамічно змінюється.

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації та децентралізації у сфері публічного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності та конструктивності управління.

Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість (закритість) системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямі «згори донизу» з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва.

Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів

системи, яка функціює як єдине ціле. У теорії та практиці державного будівництва розрізняють, як правило, дві форми децентралізації:

1) децентралізація демократична, коли йдеться про передання частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, общин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) та тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування);

2) децентралізація адміністративна (іноді її називають «деконцентрація»), коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль.

Перед кожною державою, яка стає на шлях демократичного розвитку, завжди постає питання, яка форма децентралізації, який тип організації управління на місцях є більш прийнятним для неї з огляду на конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру.

В Україні застосовується метод децентралізації влади на основі місцевого самоврядування. Централізація в ПУ покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їхню діяльність у річище реалізації єдиної державної політики. Однак надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій, не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління.

Така ситуація спостерігається в Україні, що надає особливої актуальності проблемі децентралізації державного управління. Практика доводить, що за умов посилення централізації законодавство часто не спрацьовує внаслідок відсутності належної взаємодії між органами виконавчої влади різних рівнів, а це зумовлює дезінтеграційні тенденції в різних сферах суспільної життєдіяльності.

Децентралізація є характерним явищем для сфери сучасного публічного управління і зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. Проблема децентралізації в Україні стала актуальною внаслідок недосконалості розподілу управлінських функцій і повноважень поміж органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів.

Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації та децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є, по суті, відкрито-закритою. Реальне здійснення ПУ постає як органічне переплетіння централізації та децентралізації.

Роль децентралізації постійно підсилюється, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Однак перекося в бік децентралізації також є небезпечними, оскільки можуть зумовити деструктивність діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Співвідношення централізації та децентралізації у сфері ПУ є не просто сумою двох складових, в яких збільшення одного елемента тягне за собою зменшення іншого. У цих відносинах має бути певний оптимум, а відповідно, перебудова державного механізму має включати рішення, які не зміцнювали б централізацію на шкоду децентралізації, а зміцнювали шляхом організаційно-правового забезпечення процес централізації і децентралізації в публічному управлінні.

Конституційна модель організації влади в Україні з урахуванням принципів централізації і децентралізації зафіксована в VI і XI розділах Конституції України. У VI розділі Конституції України, де конкретизуються принципи державного управління, відповідно до яких воно має один вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади.

Деконцентрація влади здійснюється через утворення територіальних підрозділів центральних органів і місцевих державних адміністрацій, а

децентралізація – шляхом запровадження елементів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіальних одиниць. Розв'язати проблему оптимального та раціонального поєднання централізації і децентралізації на поточному етапі державного будівництва покликана адміністративна реформа в Україні.

Виклики, які постають перед Україною сьогодні вимагають ефективного функціонування СПУ та формування і реалізації державної політики на всіх рівнях, пріоритетним завданнями якого є регулювання та вдосконалення форм і методів управлінської діяльності для забезпечення прав і свобод людини та сталого розвитку країни (економічного, політичного, соціального).

В умовах поглиблення інтеграційних процесів державно-управлінська діяльність потребує чіткого визначення основних засад та напрямків свого розвитку, саме тому СПУ повинна ґрунтуватися на засадах відкритості та забезпечувати оптимальне поєднання принципів, механізмів, методів та інструментів для побудови ефективної багаторівневої інтегрованої структури управління.

Проте діюча СПУ в Україні залишається неефективною, корумпованою та внутрішньо суперечливою, що є суттєвою перешкодою на шляху до позитивних змін у суспільстві та державі. Недостатній рівень прозорості та відкритості у сфері ПУ, нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер, недостатній професійний рівень державних службовців, відсутність єдиної системи оцінювання їх компетентності, низький рівень дисциплінарної відповідальності, недосконалість механізму політичного та адміністративного контролю в СПУ – всі ці фактори є деструктивними елементами в організації ефективної СПУ.

ПУ 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 [2].

Інтегрованим показником ефективності функціонування ПУ є рівень довіри громадян до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та позитивні тенденції, підтверджені результатами чергової оцінки СПУ України за базовими показниками SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), оскільки кожна держава зацікавлена в формуванні та діяльності таких органів влади, які відповідають її національній політиці та підтримуються більшістю населення.

Перевага кількісної складової СПУ над її якісними показниками не дає очікуваних позитивних результатів її функціонування та дає поштовх до оптимізації її структури.

## 2.2. Правові засади розвитку публічного управління

Правове регулювання ПУ – це здійснюване державою управління за допомогою правових засобів упорядкування, охорона та розвиток суспільних відносин. Ознаки правового регулювання ПУ представлено на рис. 2.3.

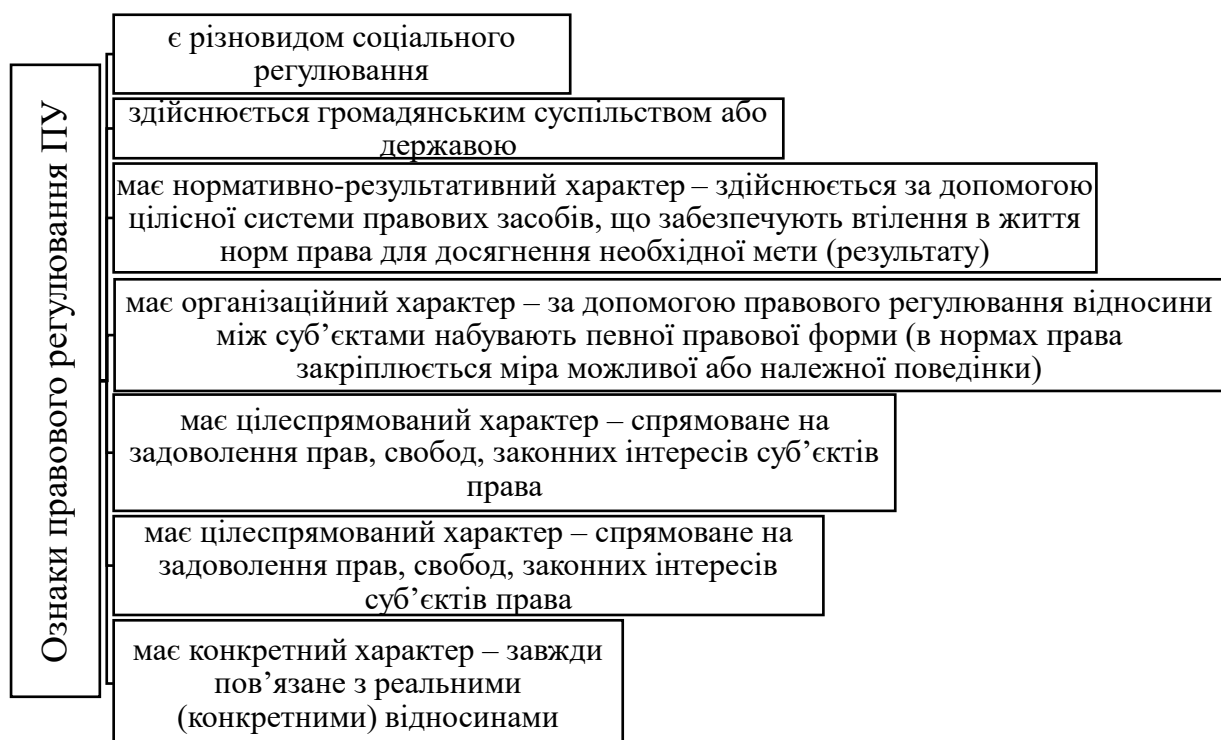


Рис. 2.3. Ознаки правового регулювання ПУ

Правове регулювання охоплює специфічну діяльність держави (її нормотворчих органів) або громадянського суспільства, пов'язану з виробленням норм права і з визначенням юридичних засобів забезпечення їх дієвості.

Метод правового регулювання – це сукупність способів і прийомів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини визначеного виду.

В літературі, зазвичай, виділяють такі основні методи правового регулювання:

- централізоване регулювання (метод субординації або імперативний метод) – впорядкування здійснюється зверху до низу на владноімперативних засадах (найчастіше цей метод використовується в адміністративному праві). Засобами централізованого регулювання є нормативно-правові акти (закони та підзаконні нормативно-правові акти). Він передбачає встановлення заборон, обов'язків, покарань;
- децентралізоване регулювання (метод координації або диспозитивний метод) – на хід і процес такого регулювання впливають учасники правових відносин шляхом укладання договорів, здійснення односторонніх правомірних юридичних дій (найчастіше цей метод використовується в цивільному праві). Головним засобом децентралізованого регулювання є індивідуальні акти.

Способи або ж шляхи регулювання відносин державою розкривають специфіку методів регулювання і отримують свій особливий вираз в нормах права (рис. 2.5.).

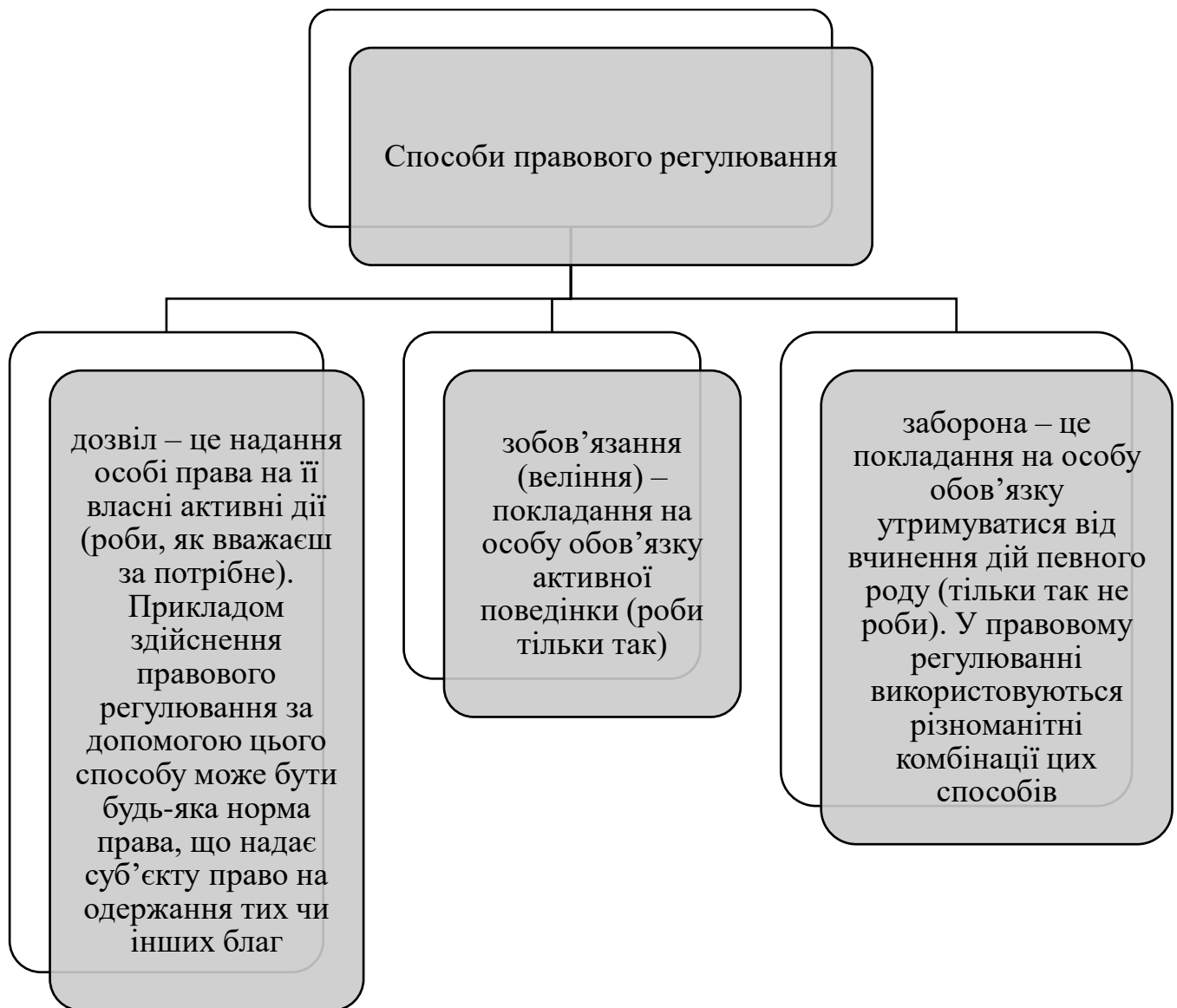


Рис. 2.4. Способи правового регулювання

При централізованому регулюванні привалюють заборона та зобов'язання, а при децентралізованому – дозвіл. Трьом способам правового регулювання (дозволу, зобов'язанню, забороні) відповідають безпосередні форми реалізації норм права: використання, виконання, дотримання.

Тип правового регулювання – це особливий порядок правового регулювання, що виражається в певному поєднанні способів для задоволення інтересів суб'єкта права (рис. 2.5.).

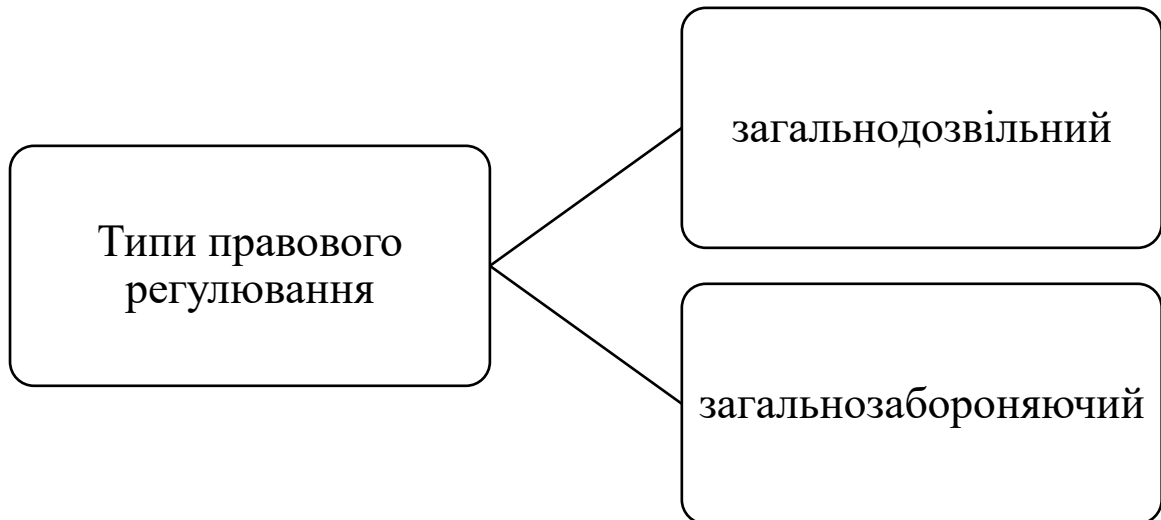


Рис.2.5. Типи правового регулювання

Види типів правового регулювання:

– загальнодозвільний – ґрунтується на загальному дозволі, в межах якого закон встановлює заборони на здійснення конкретних дій. Базується на принципі – дозволено все, що прямо не заборонено законом. У контексті цього типу виникають цивільні, трудові, сімейні, житлові та інші правовідносини (особа має право укласти будь-які угоди, на власний розсуд, за винятком тих заборон, що передбачені в законі);

– загальнозабороняючий – ґрунтується на загальній забороні, в межах якої закон встановлює конкретні дозволи. Базується на принципі – заборонено все, що прямо не дозволено законом (дозволено тільки те, що прямо передбачено законом). За цим типом встановлюються правові статуси та функції державних службовців, посадових осіб тощо.

Приведення суспільних відносин, що складаються у сфері організації і діяльності органів державної влади, у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права, легітимність і обов’язковість виконання яких



підтримується суспільством і забезпечується можливостями застосування владної сили держави.

Правове регулювання ПУ та адміністрування реалізується застосуванням комплексу прийомів, способів і засобів юридичного впливу на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником яких є державна влада.

Суб'єкти ПУ та адміністрування наділені державно-владними повноваженнями і виступають від імені держави.

Предметний зміст правового регулювання ПУ складають: цілі, функції, державно-правові інститути, структури, принципи, організаційно-правові засоби, заходи, форми, методи, стадії, процедури, операції та інші елементи публічного управління. Воно спрямоване на юридично формальні, головним чином державно-правові явища, які мають місце в управлінських процесах і відносинах.

Сутність правового регулювання ПУ та адміністрування визначають його функціональне призначення і відповідні способи і технології юридичного забезпечення здійснення владної волі держави.

Найважливішими серед них є: встановлення загальноприйнятих умов упорядкованості суспільних відносин у сфері ПУ та адміністрування:

- актуалізація правового регулювання поточної державноуправлінської діяльності;
- легітимізація державних органів, форм і методів їх діяльності; збалансування інтересів влади і суспільства;
- вироблення засобів публічного управління, що забезпечують визначальну роль закону в діяльності держави.

На відміну від функцій управління, які розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, форми управління в ПУ – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу. Процес реалізації завдань і функцій знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах.

Зовнішня форма – це зовнішній спосіб об'єкта, вона відображає та забезпечує його зв'язок з іншими явищами. Система форм відіграє в управлінському процесі важливу роль. Зокрема, за допомогою цієї системи забезпечується: підтримка встановленого порядку; використання в інтересах і цілях ПУ потенціалу недержавних структур і громадян; гласність і врахування громадської думки; зміцнення законності, дисципліни й організованості.

Форми управлінської діяльності визначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер ПУ. Між ними немає жорстокої залежності та взаємозумовленості. Через це одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних галузях і сферах. Це дає змогу виконавчо-розпорядчим органам шляхом застосування усього масиву відомих форм реалізувати свої повноваження і в економіці, і в адміністративно-політичній діяльності, а також успішно розв'язувати питання внутрішньо-організаційного характеру.

Форми ПУ – це зовнішній, організаційноправовий вияв конкретних однорідних дій органів виконавчої влади й інших суб'єктів публічного управління, що здійснюється ними у межах їх компетенції з метою виконання поставлених перед ними управлінських завдань і функцій. Це зовнішній прояв змісту управлінської діяльності, їх практична цінність полягає у впливі на ефективність виконавчої діяльності, залежності від правильного використання всього арсеналу форм управління.

Усі управлінські форми, які приймаються у ПУ, підпорядковані цілям виконавчої діяльності. Вони обираються органами управління залежно від компетенції суб'єкта управління; призначення та функції управлінської діяльності; змісту і характеру вирішення питань, сто цілей та спрямованості управлінського впливу; особливостей конкретного об'єкта управління.

Як відомо, організаційною формою виконавчої влади є апарат управління, діяльність якого в основному регулюється адміністративним правом. З урахуванням різноманітності управлінської діяльності виділяють такі основні види форм публічного управління:

- видання управлінських актів;
- вчинення інших юридично значущих управлінських дій;
- укладання адміністративно-правових договорів;
- здійснення організаційних заходів; матеріально-технічні операції.

Залежно від характеру, змісту й юридичних наслідків застосування форм публічного управління поділяють на правові та неправові.

До правових форм здебільшого відносять:

- видання управлінських актів;
- вчинення інших юридично значущих управлінських дій;
- укладання адміністративно-правових договорів.

Правовими визначаються форми, які безпосередньо викликають правові наслідки, зв'язані з установленням і застосуванням норм права. Ці форми найчастіше виявляються у властивих органам управління (посадовим особам) державно-владних повноваженнях і здійснюються на основі достатнього, повного юридичного оформлення.

Одним із видів форми ПУ є адміністративний договір.

Адміністративний договір – це угода двох і більше суб'єктів адміністративного права, що тягне за собою встановлення змісту або припинення адміністративних прав та обов'язків.

Адміністративний договір повинен мати всі атрибути правового акта, це:

- юридичне найменування сторін;
- предмет договору;
- зобов'язання сторін;
- строки та порядок виконання зобов'язань;
- відповідальність сторін;
- юридичні адреси сторін;
- реквізити юридичного документа.

За предменим критерієм розрізняють правові форми в ПУ (рис.2.6.)



Рис. 2.6. Правові форми регулювання управлінської діяльності

Адміністративний договір, як правило, базується на адміністративно-правових нормах, але багато адміністративних договорів мають комплексний характер і регулюються нормами декількох галузей права – цивільного, фінансового, екологічного, трудового.

Існування суспільства та держави, вся організація суспільного життя неможливі без повсякденної державно-владної діяльності з управління економікою, адміністративно-правовою сферою, соціальнокультурним будівництвом, міжгалузевими зв'язками.

Основними формами ПУ є видання управлінських актів, пов'язаних з адміністративно-правотворчою та правозастосовною діяльністю органів виконавчої влади.

Правотворча управлінська діяльність полягає в створенні, зміні, скасуванні й удосконаленні правових норм, тобто виданні нормативних актів. Правотворча діяльність колегіальних органів управління здійснюється в такий спосіб:

- приймається рішення про розроблення проекту управлінського правового акта;
- складається текст проекту;
- проект проходить стадії попереднього обговорення, доробки, узгодження, схвалення відповідним органом;
- організується обговорення проекту в правотворчому органі;
- проект затверджується та публікується.

Процедура прийняття нормативних актів єдиноначальними органами більш проста – керівник органу виконавчої влади після підготовки проекту може відразу затвердити його. Правозастосовна діяльність органів і посадових осіб виконавчої влади полягає у вирішенні конкретних управлінських справ на основі відповідних правових норм.

Правозастосовна діяльність включає:

- встановлення фактичних обставин справи;
- вибір відповідної норми права, яку можна застосовувати для вирішення конкретного питання;
- тлумачення правової норми;
- прийняття індивідуального акта;
- виконання акта застосування норми права.

Правовий акт управління – це підзаконне односторонньо владне офіційне рішення (волевиявлення) органу виконавчої влади чи іншого суб'єкта управління з питань управлінського характеру, прийняте ним у межах його компетенції у передбачених законом формах і порядку, який тягне за собою юридичні наслідки. Це найпоширеніший різновид юридичних актів, які виражають собою основну правову форму управлінської діяльності. До встановлених правових актів публічного управління можна віднести:

підзаконність, обов'язковість, правомочність, офіційність, односторонність і належну оформленість.

Підзаконність – акт публічного управління, що видається на підставі та на виконання закону і відповідно до актів вищих органів виконавчої влади й інших суб'єктів публічного управління та адміністрування. Обов'язковість – акти зобов'язані виконувати усі фізичні й юридичні особи, яким він адресований.

Правомочність – акти публічного управління та адміністрування видаються органами виконавчої влади й іншими суб'єктами публічного управління відповідно до характеру та в межах наданої їм компетенції.

Офіційність – видання акта здійснюється від імені органу держави, повноваження якого саме на видання акта такого виду закріплене в чинному Законодавстві України.

Односторонність – акт є результатом юридично владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав. Належна оформленість – акт державного управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим із дотриманням нормативно встановлених процедур.

В основу класифікації правових актів ПУ покладено найсуттєвіші їх ознаки, що дозволяють з'ясувати їх правову природу та значення в здійсненні завдань публічного управління.

За юридичними властивостями правові акти управління поділяються на нормативні (регламентовані), індивідуальні (нерегламентовані) та змішані.

Нормативні управлінські акти – це такі акти управління, якими встановлюються загальні правила поведінки в певній сфері державного управління, розраховані на багаторазове застосування.

Індивідуальні акти – це різновид управлінських актів правозастосовного (ненормативного) характеру, призначених для вирішення шляхом застосування норм права індивідуально- конкретних справ у сфері публічного управління та адміністрування.

Характерною рисою цих актів є їх правозастосовний характер. Змішані управлінські акти містять у собі ознаки як нормативних, так і індивідуальних актів.

За формою волевиявлення розрізняють:

- письмові акти, які є різновидом службових документів;
- усні акти управління, що використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю для забезпечення громадської безпеки, у воєнізованих формуваннях тощо.

За суб'єктами видання:

- укази та розпорядження Президента України;
- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази, інструкції міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (державна служба, державна інспекція, державне агентство);
- розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників, структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

За моментом початку дії акта:

- вступають у силу з дати підписання, прийняття;
- вступають у силу з дати, вказаної в самому акті;
- вступають у силу в строк, вказаний в іншому акті;
- вступають у силу після офіційного доведення до відома населення в установленому порядку.

За характером компетенції органу, що видає акт управління:

- акти органів загального управління;
- акти органів галузевого управління;
- акти органів міжгалузевого управління.

Акти ПУ повинні відповідати усім юридичним вимогам. Перш за все, акти повинні бути законними.

Мається на увазі наявність компетенції автора, відповідність акта закону, відповідність цілям закону, прийняття встановлений законом термін, дотримання процесуальних правил видання акта.

Акти, що не відповідають вимогам законності, вважаються дефектними. Дефектні акти бувають недійсними (акти з очевидною юридичною неспроможністю, прийняті з порушенням закону, тобто недійсні з моменту їх прийняття) та відносно дійсними (так звані заперечні (оскаржувані) акти, в яких не дотримано певних вимог. Вони підлягають виконанню, але можуть бути оскаржені).

У юридичній практиці діє презумпція дійсності актів управління (рис. 2.7.).

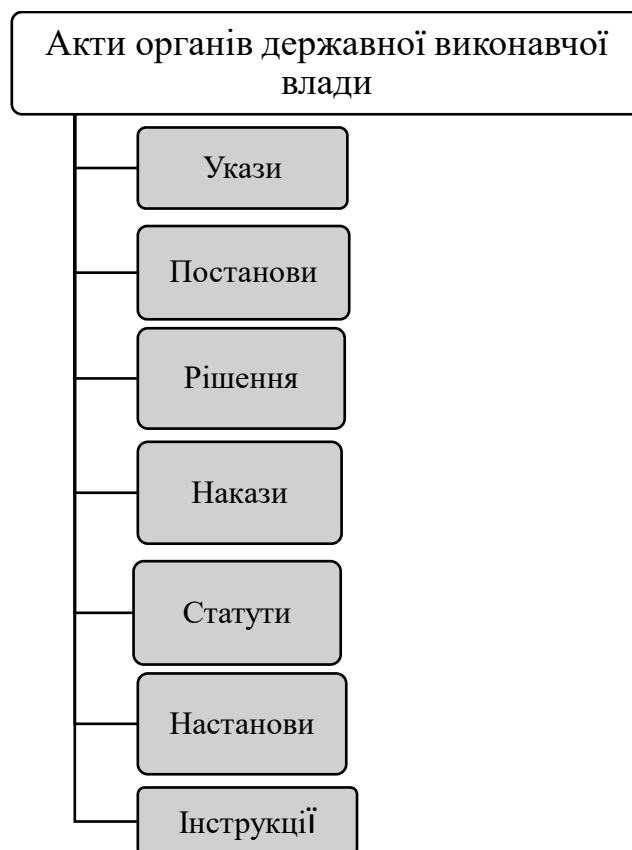


Рис. 2.7. Види актів державної виконавчої влади

Укази – це нормативні та індивідуальні акти, що видаються Президентом України, мають найвищу юридичну силу серед актів державної виконавчої влади та є обов’язковими до виконання всіма суб’єктами адміністративно-правових відносин.



Укази Президента України набувають чинності з дня їх підписання, якщо інше не передбачено у самому указі. Офіційним виданням, в якому публікуються Укази президента, є газета «Урядовий кур'єр».

Постанови – акти органів державної виконавчої влади, що мають два призначення: постанова – правовий акт вищого або центрального колегіального органу державної виконавчої влади, що прийнятий у колегіальному порядку, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України; постанова, яка видається органами державної виконавчої влади як індивідуальний акт, що приймається для здійснення адміністративноюрисдикційної діяльності, тобто при вирішенні питань щодо притягнення громадян і посадових осіб до адміністративної відповідальності.

Рішення – нормативний або індивідуальний акт, що видається місцевою державною адміністрацією при вирішенні питань державного управління в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Накази – це акти адміністративної діяльності, які звернені до підлеглих підрозділів та співробітників і мають у своєму змісті приписи з метою організації роботи апарату органу. Є також накази, що тлумачать законодавчі акти або постанови Уряду для забезпечення широкого розуміння службовцями змісту цих правових документів. Статути – це нормативні акти, на основі яких здійснюється окрема лінія діяльності органів управління.

Настанова – окремий нормативний акт, який відрізняється від інших адміністративно-правових джерел тим, що його норми містять не тільки правила поведінки, а й вказівки навчального характеру. Інструкція – це нормативний акт, в якому в систематизованому вигляді викладені правила, що визначають порядок застосування норм законодавства, указів Президента та постанов уряду України, порядок діяльності окремих служб і підрозділів, а також службовців органів. Інші юридично значущі дії.

До інших юридично значущих дій органів належать такі дії, які згідно з законом, указом Президента, постановою уряду або іншим адміністративно-правовим актом безпосередньо створюють нові юридичні положення, змінюють

існуючі правові відносини або виступають як необхідна умова для настання правових наслідків.

До таких відносяться внутрішньо системні, організаційні дії, як прийняття присяги, атестування працівників тощо. Форми управління, що не врегульовані адміністративним правом – це проведення організаційних заходів і здійснення організаційнотехнічних дій. Акти публічного управління мають відповідати законам і підзаконним актам органів державного управління вищого рівня.

Будь-який акт ПУ має бути прийнятий компетентним органом і в межах його повноважень. Чітке визначення компетенції кожного органу публічного управління на видання акта управління є обов'язковою умовою правильного виконання функцій і завдань кожним органом публічного управління. Прийняття, зміна, зупинення та відміна актів управління – це різновидність адміністративного процесу. Перша стадія процесу прийняття адміністративних актів – підготовка рішення. Набуття або припинення акту управління – рис. 2.8.

Етапами даної стадії є:

- правова ініціатива. Акт приймається, якщо є фактичні й юридичні підстави. Підставою для прийняття або скасування акта може бути ініціатива суб'єкта виконавчої влади, заява громадянина, доручення вищого органу та ін.;
- аналіз ситуації та варіантів правового впливу (з'ясовується фактичний стан справ, можливі варіанти вирішення виконавчих питань);
- підготовка проекту. Розробка проекту покладається на орган, структурний підрозділ, посадову особу, яким потрібно вирішити конкретні питання або розробити нормативне положення на певний строк. Проект акта підлягає обговоренню, узгодженню і вважається погодженим при наявності віз керівників органів виконавчої влади.

Друга стадія – прийняття рішення. Вона містить у собі:

- можливе обговорення й обов'язкове голосування в колегіальних органах. Більшість правових актів приймається одноосібно;
- внесення змін до проекту;

– оформлення рішення (остаточне редагування, підписання адміністративного акта, присвоєння порядкового номера та ін.). Відомчі нормативні акти, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або носять міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України.

Метою державної реєстрації є перевірка правового акта з погляду відповідності закону.

Третя стадія – доведення рішення до відома адресатів, заінтересованих осіб; здійснюється шляхом персонального ознайомлення (усно, надсилання копій, ознайомлення під розписку тощо), опублікування в засобах масової інформації, у спеціальних виданнях (збірниках, бюлетенях, газетах, журналах).

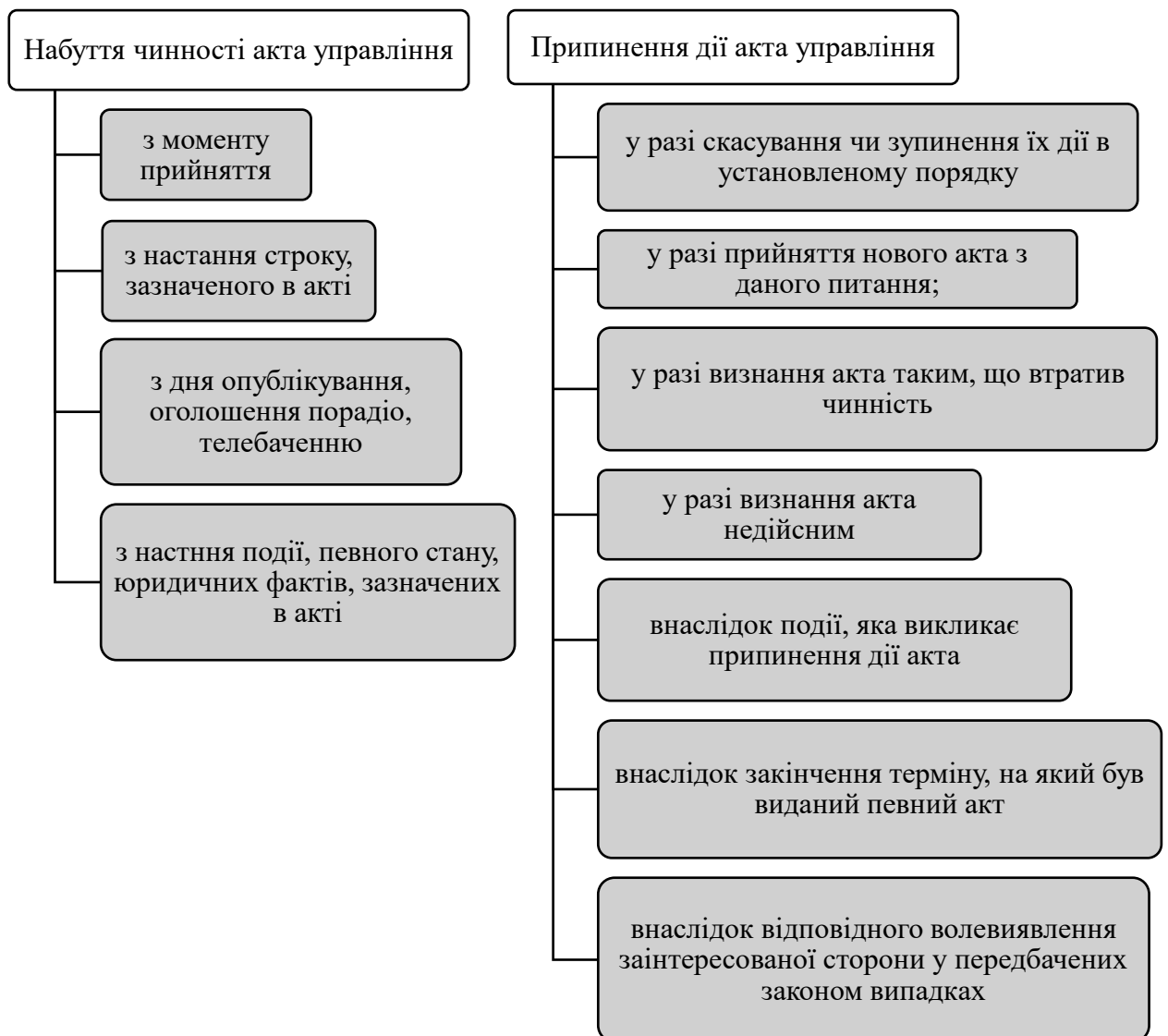


Рис. 2.8. Набуття чинності та припинення дії актів управління

Офіційними друкowanими виданнями, в яких оприлюднюються а набувають чинности акти управління є «Офіційний вісник України», «Відомості Верховної Ради України», газети «Урядовий Кур'єр» та «Голос України».

Зупинення дії акта може бути фактичним і юридичним. Фактичне – коли минув строк дії акта. Видання рішення про його зупинення у цьому випадку не потребується.

### **2.3. Ефективність публічного управління в Україні: проблеми та виклики**

В сфері ПУ, як і в будь-якій сфері суспільних відносин, одним з ключових елементів впливу на функціонування системи є людський фактор. На думку громадського діяча, доктора економічних наук Б.Гаврилишина, «в Україні, незважаючи на її сучасний непростий стан, дуже високою є якість людського капіталу, і саме цей фактор, при розумного його використанні, може стати ключовим в розбудові національної системи ПУ»[6, стор. 432].

В цьому аспекті важливу роль відіграють особистісні характеристики державного службовця, рівень його культури та особистої відповідальності, внутрішнього почуття обов'язку, моральні принципи, дотримання норм службової та управлінської етики. Підвищення показників відповідності поведінки державних службовців законодавчо визначеним загальним етичним нормам, слугувало би своєрідним фундаментом для формування довіри громадян до органів влади всіх рівнів та сприяло створенню позитивного іміджу всієї сфери державного управління.

Підкреслюючи пріоритетність людських ресурсів в сфері державного управління, важливим є підтримка високого рівня існуючих моральних цінностей та норм, які в поєднанні являтимуть етику публічного адміністрування.

Важливим показником оцінки ефективності ПУу сфері людської діяльності є Індекс глобальної конкурентоспроможності, який розраховують в межах дослідження Всесвітнього економічного форуму.

Наприкінці 2020 року стало відомо, що Україна значно зміцнила свої позиції і піднялася одразу на сім пунктів у рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business-2020, посівши 64-те місце (зі 190). Останні п'ять років Україна щорічно показує прогрес у цьому дослідженні.

Нестабільне в Україні місцезнаходження було останніми роками в глобальному рейтингу інновацій (аналізує 80 показників для повної картини інноваційного розвитку, зокрема рівень освіти, політичну ситуацію, рівень розвитку інфраструктури). У 2014 році ми посідали 63-тє місце, в 2015-му – 64, в 2016-му – 56, в 2017-му – 50, в 2018-му – 43, а 2019 року опинилися на 47-му місці (зі 129).

Місце України у світовому рейтингу ведення бізнесу – рис.2.9.

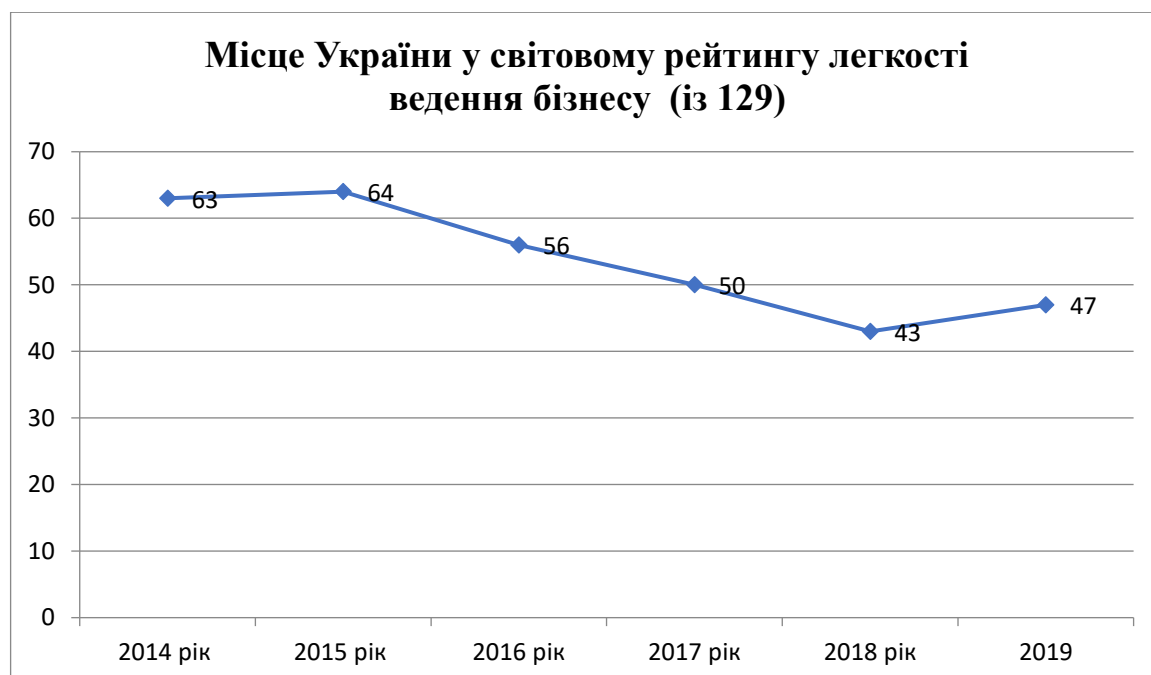


Рис. 2.9. Місце України у світовому рейтингу легкості ведення бізнесу

У 2019 році серед лідерів рейтингу – Швейцарія, Швеція та США.

Також Україна фігурує у двох рейтингах глобальної конкурентоспроможності. Один з них, за версією Всесвітнього економічного форуму, оцінює 12 показників, серед яких стан інфраструктури, ринок праці, рівень освіти, макроекономічна стабільність, здатність до інновацій.

Місце України у світовому рейтингу глобальної конкурентоспроможності – рис.2.10.



Рис. 2.10. Місце України у світовому рейтингу глобальної конкурентоспроможності

Спостерігалось зростання в останні роки, а зараз ми відкотилися до показника трирічної давнини. Перші місця в цьому році посіли Сінгапур, США і Гонконг, а останнє – Чад.

Динаміка є негативною, тому, базуючись на даному показнику, можна стверджувати про неефективність державного апарату та ПУ в Україні. Як бачимо, на основі проведеного дослідження кількість державних службовців не переходить в якість ПУ та рівня життя населення. Необхідною є ротація та, можливо, глибокі реформи державного апарату, не тільки в техніко-

технологічному аспекті, але і у відношенні зміни способу та механізмів організації ПУВ України.

Ще один рейтинг глобальної конкурентоспроможності складає інститут IMD, там аналізується вже 333 критерії. У рейтингу всього близько 60 країн, вище 49-го місця Україна поки не піднімалася. У 2019 році ми посіли 54 місце.

Стабільності в Україні немає і в рейтингу інфраструктури Світового економічного форуму. У 2014 році Україна посіла 68-ме місце, у 2017-му опустилася на 78, а останні два роки займає 57-й рядок.

У світовому рейтингу свободи ЗМІ в Україні був прорив в 2016 році – зі 129-го місця на 107-ме (зі 180). Протягом останніх трьох років Україна переміщається зі 101-го на 102-ге місце. Найкраща ситуація зі свободою ЗМІ, за щогорічними даними, в Норвегії, Фінляндії і Швеції. Все погано в цьому плані в Туркменістані.

Глобальний рейтинг миру, який складає Інститут економіки і миру, оцінює у 160 країнах такі критерії, як дотримання прав людини, війна, тероризм, насильство з боку поліції, експорт зброї. У 2014 році Україна посіла в рейтингу 141-ий рядок, в 2015-му – 150, в 2016-му – 156, в 2017-му – 154, в 2018-му – 152, в 2019-му – 150. Найбільш мирними країнами цього року визнали Ісландію, Нову Зеландію і Португалію. Замикають рейтинг Сирія й Афганістан.

У всесвітньому рейтингу Індексу сприйняття корупції CPI (Corruption Perceptions Index) Україна посідає 122 місце зі 180 позицій (2021 р.). Україна отримала 32 бали в порівнянні з 2020 роком, тобто наш показник знизився на 1 бал[7].

Втрата Україною одного пункту – це зниження в межах похибки. Однак з огляду на 10-річну ретроспективу цей показник свідчить про «застій» у боротьбі з корупцією протягом останній трьох років. І це — всупереч низці позитивних змін, які посилили антикорупційну систему.

Головна причина просідання балів полягає в тому, що багато важливих антикорупційних завдань на паузі або навіть регресують. Торік відбувалися

неодноразові спроби повернути негативні практики, подібне може продовжуватися у 2022 році.

З огляду на ситуацію потреба реформування вітчизняної системи державної служби набуває особливої актуальності. З цією метою з 2015 року стартувала підготовка нової законодавчої бази у сфері державної служби. Національною державною службою за участю Представництва ЄС в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості був підготовлений проект Стратегії реформування державного управління на 2015-2020 роки, в рамках якого розроблено нову редакцію Закону України «Про державну службу» [8], який регулює основні принципи, правові та організаційні засади функціонування публічної державної служби.

Реформування СПУ мало сприяти оптимізації функцій інститутів державної влади, розподілу повноважень і визначення зон відповідальності з використанням ефективних моделей управління, реалізація яких передбачає нову структуру відносин: «влада - громадськість». Пріоритетними напрямками є побудова ефективної соціально - орієнтованої СПУ та адміністрування, основними завданнями якої є надання якісних адміністративних послуг громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, вчасне і адекватне реагування на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Реалізація даних напрямків передбачає розподіл політичної та адміністративної сфер діяльності, побудову цілісної та незалежної адміністративної судової системи, створення системи ефективного фінансового менеджменту з чітким регламентуванням відповідальності за порушення фінансової дисципліни, забезпечення високого професійного рівня державних службовців, оптимізацію процесу формування кадрової політики, підвищення якості надання послуг в сфері ДУ, підвищення етичної складової СПУ.

Концепція нового публічного менеджменту передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування. Основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати



місцевим громадам можливість самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість надаваних публічних послуг. Даний підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування - автономією (децентралізованим управлінням), демократією (цивільним участю) і ефективністю (близькістю влади до населення).

Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним і суспільним) організаціям, залишаючи за собою функції контролю і вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити більшу гнучкість і ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищення громадянської і соціальної відповідальності. Недоліком концепції нового публічного менеджменту є акцент на комерціалізацію публічного сектора і недостатнє врахування ролі соціально-політичної участі і взаємодії.

Ключовим завданням концепції керівництва є трансформація внутрішніх і зовнішніх взаємин традиційного уряду з метою оптимізації надання послуг, а також розширення участі громадян, громадських і приватних структур у процесах прийняття соціально значущих рішень. Відповідно до даної концепції ПУ- це постійне і активна взаємодія держави і недержавного сектора, що забезпечує адаптацію управлінських механізмів в умовах зростаючої складності і динаміки сучасного суспільства, різноманітності соціальних проблем. Взаємодія їх складається виходячи з уявлення про найбільш ефективному вирішенні проблеми.

Основним управлінським завданням залишається визначення шляхів поєднання участі громадського суспільства, ринку та публічного сектору (держави), пов'язаного із заміною домінування центру та чіткого розподілу повноважень у розрізі множинності учасників управління і їх об'єднання. Відбувається все більше горизонтальний і вертикальний розподіл управлінської діяльності, виробляються більш ефективні форми взаємодії. Сучасний процес ПУ можна порівняти з політичною мозаїкою з взаємопов'язаних політик, програм і проектів усіх рівнів.

Одним з ключових моментів сучасних концепцій управління є децентралізація, що передбачає передачу повноважень і відповідальності від центральної державної влади на нижні рівні управління і недержавному сектору. Отже процес прийняття соціально значущих рішень і контроль над їх виконанням стають ближче населенню. В останні роки децентралізація стала воістину глобальним явищем. Не випадково доповідь Всесвітнього банку і Союзу міст і місцевих урядів був присвячений проблемам децентралізації та локальної демократії.

Причинами децентралізації В. С. Куйбіда називає:

- політичні зміни, які дали місцевим громадам право висловлювати і відстоювати свої інтереси;
- технологічні зміни і глобальну інтеграцію, що змінили уявлення про межі управління і самоврядування; нарешті, труднощі централізованої системи управління і необхідність участі регіональних і місцевих урядів в політичних і економічних процесах [9].

На мою думку підвищення ефективності ПУ в Україні можливе через:

- децентралізацію функцій державних структур на територіальний рівень;
- організаційний розвиток управління публічними організаціями, з метою підвищення його організаційної та соціальної ефективності;
- створення на державному рівні організацій, які сертифікуватимуть публічні організації щодо впровадження етичного кодексу та адаптації механізми запобігання корупції;
- широкий обмін досвідом ПУ із країнами ЄС (Польща, Литва, Латвія, Швейцарія, Швеція) через проведення спільних конференцій з публічного адміністрування, залучення фахівців із ПУ у відставці в якості консультантів та тренерів;
- спрощення регулятивного законодавства в сфері економіки, яке з одного боку зменшить бюрократичне навантаження на підприємців, з іншого

боку, усуне точки виникнення корупції, які неминуче прив'язані до різного роду дозволів, сертифікатів, розпоряджень;

- підготовка нового покоління державних службовців з високою кваліфікацією;

- підвищення матеріальної мотивації державних службовців на всіх рівнях, що підвищить цінність посади для особи – публічного адміністратора.

## РОЗДІЛ 3

### ПЕРСПЕКТИВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДО ВОЄННОГО ТА ПОВОЄННОГО СТАНУ

#### **3.1. Аспекти формування спроможності публічного управління реагувати на виклики воєнного часу**

Масштабність та складність проблем у всіх сферах і на всіх рівнях суспільної життєдіяльності, що проявляється в просторі нестабільного, нетипового, агресивного середовища, пов'язана із великими людськими й матеріальними втратами, сигналізує про невідкладну потребу запровадження нових підходів до вироблення додаткових та дієвих механізмів публічного управління, які б дозволили вистояти у воєнному, економічному, гуманітарному плані, здобути перемогу та закласти підґрунтя післявоєнного оновлення.

У зв'язку з цим та з врахуванням специфіки нової реальності, значного дефіциту ресурсів та великій потребі в них для реалізації як стабілізаційних, так і проривних цілей, важливо якомога швидше сформувати спроможність системи публічного управління ефективно досягати актуальні цілі на всіх рівнях - національному, регіональному, місцевому, збалансовуючи завдання, компетенції, ресурси, з використанням прогресивного інструментарію координації та співпраці в рамках механізму багаторівневого врядування, управління за цілями та результатами.

Під впливом умов воєнного стану, коли розвиток воєнної сфери і оборонні питання є пріоритетом діяльності всіх суб'єктів публічного управління при необхідності паралельного розв'язання цілого комплексу проблем, зумовлених поглибленням економічної, соціальної, гуманітарної, міграційної, екологічної кризи, відбувається трансформація всієї системи публічного управління в напрямі адаптації до сучасних викликів, яка знаходить прояв в структурному, функціональному, організаційному, технологічному аспекті функціонування останньої.

Саме тому в основу вироблення і реалізації публічно-управлінських механізмів важливо закласти методологічне підґрунтя управління за результатами, яке б дозволило:

- забезпечувати чітку адаптивну цільову орієнтацію діяльності суб'єктів публічного управління на всіх рівнях і стосовно вирішення управлінських завдань у всіх сферах суспільної життєдіяльності;

- налагоджувати дієву взаємодію органів влади і громадських організацій в контексті окреслення стратегічних цілей післявоєнного прогресу українського суспільства та вироблення тактичних рішень щодо їхнього досягнення із врахуванням інтересів та залученням потенціалу суспільних інституцій;

- інтегрувати управлінський потенціал владних структур в горизонтальній та вертикальній площині для досягнення запланованих результатів;

- усунути інституціональні бар'єри при виробленні управлінських механізмів та формуванні їхнього організаційно-функціонального, ресурсного забезпечення.

Війна внесла корективи у всі сфери життя й зумовила необхідність перегляду й переоцінки цілей життєдіяльності та розвитку сфер і секторів, громад, регіонів, країни загалом.

Саме тому, базуючись на концепції «управління за результатами» має здійснюватися перегляд і корегування стратегічних програмних документів та інструментів їхньої реалізації з врахуванням зміни стану та середовища функціонування об'єктів публічного управління, попереднього управлінського досвіду, появи нових загроз та потреб, виробляться ціле орієнтовані, адаптивні управлінські механізми чіткого, швидкого, ефективного в соціальному й економічному аспекті розв'язання проблем воєнного часу та виходу на траєкторію післявоєнного оновлення країни.

При цьому особливої уваги вимагає питання узгодження стратегічних і оперативних цілей при вирішенні проблем в різних сферах і на різних рівнях публічного управління. Оскільки суттєве зростання поточних ресурсних витрат на усунення негативних наслідків війни в умовах значних ресурсних обмежень

актуалізує необхідність, поряд із швидким реагуванням, вироблення обґрунтованих публічно-управлінських рішень з орієнтацією на проривні стратегічні цілі, що дозволило б реалізовувати стратегічний підхід до використання наявного потенціалу післявоєнного розвитку сфер національної економіки, територій, країни загалом.

Саме концепція управління за результатами формує передумови оптимального поєднання інструментарію ситуаційного та стратегічного управління, реалізації публічно-управлінською системою стратегічного підходу, зорієнтованого на:

- досягнення критеріїв національної безпеки із збалансуванням показників соціальної й економічної ефективності розвитку національної, регіональних, місцевих соціально-економічних систем;
- комплексне розв'язання проблем міжвідомчого характеру на основі використання механізмів розробки стратегії;
- формування належного інформаційно-аналітичного й інституціонального забезпечення узгодженого вироблення й реалізації стратегічних програмних документів на різних рівнях публічного управління;
- пошук нових можливостей залучення й ефективного використання всіх видів ресурсів для вирішення завдань воєнної сфери й оборони, забезпечення безпеки й післявоєнної відбудови, закріплення України в тренді світового суспільного поступу.

Значна нестабільність, непередбачуваність, невизначеність умов воєнного часу має постійно братись до уваги владними структурами при виробленні управлінського впливу із використанням концептуальних засад «управління за результатами», що передбачають налагодження ефективного зворотного зв'язку через запровадження моніторингових систем постійного відстеження результативності управління, оцінки результатів, і на цій основі, прийняття подальших рішень щодо перегляду управлінських цілей та механізмів їхньої реалізації з своєчасним внесенням конструктивних коректив.

Цим самим закладається підґрунтя превентивності, належної об'єктивізації, гнучкості й адаптивності публічного управління, а відтак і його спроможності ефективно реагувати на складні виклики сьогодення, вибудувувати траєкторію соціальноекономічного оновлення країни. Для формування спроможності публічного управління вирішувати завдання забезпечення суспільної життєдіяльності в умовах воєнного і післявоєнного стану важливе значення має використання переваг управління за результатами, що полягають у:

- підпорядкуванні організаційної й функціональної підсистем публічного управління цільовій підсистемі;
- чіткому представленні управлінських цілей через конкретні якісні і кількісні показники;
- оптимізації процесу вироблення й реалізації публічно-управлінських рішень через призму критеріїв результативності й ефективності;
- налагодженні дієвої взаємодії владних структур у вертикальній й горизонтальній площині з метою досягнення чітко визначених цілей;
- стимулюванні переходу від оцінки дій до оцінки результату;
- формуванні у громадських та бізнесових інституцій розуміння того, що робиться органами влади для вирішення назрілих проблем та досягнення бажаних цілей, і як вони можуть долучитись до вироблення й реалізації публічно-управлінських механізмів.

Складні виклики воєнного часу посилюють вимоги до функціонування системи публічного управління, і, при формуванні її спроможності адекватно реагувати на них, доцільно якомога повніше реалізувати концептуальні засади управління за результатами.

### **3.2. Організаційні засади функціонування системи публічного управління в зарубіжних країнах**

Досвід закордонних країн показує, що основними викликами, з якими стикаються країни під час воєнних дій на своїй території, є: руйнування усталених механізмів управління державою, різка зміна структури економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, загострення соціальних і демографічних проблем, посилення бідності, інфляція, а також зниження інвестиційної активності бізнесу.

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

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.

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 держрегулювання 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.

З погляду вдосконалення системи публічного управління в умовах воєнного стану та на повоєнному етапі розвитку цікавим є також досвід різних держав світу щодо налагодження мобілізаційних механізмів забезпечення життєдіяльності держави в умовах війни. У цьому контексті доволі показовим є досвід того ж Ізраїлю, а також Швейцарії. Наприклад, в Ізраїлі за рахунок мобілізаційного резерву, до якого належать усі колишні військовослужбовці (а на військову службу в країні призиваються всі здорові чоловіки у віці 18-29 років та незаміжні жінки, придатні за станом здоров'я, у віці 18-24 роки), армія з 200 тис. військовослужбовців може зрости до 800 тис. добре підготовлених вояків за доволі короткий термін.

Армія Швейцарії формується за змішаною системою - завдяки контрактникам-офіцерам та призовникам. Призовники становлять резерв армії: службі підлягають усі громадяни чоловічої статі, вона триває зазвичай 260 днів, розподілених на 10 років. На сьогодні чисельність армії Швейцарії - близько 140 000 осіб (з яких близько 25 тис. контрактники - офіцери). Проте добовий мобілізаційний резерв цієї армії становить понад 600 тис. вояків (а за дві доби країна може поставити до строю майже два мільйони бійців, і це за чисельності населення 8,6 млн осіб).

Фактично Швейцарія не утримує постійного війська, а спирається на озброєний народ. Військова служба здійснюється шляхом проведення тимчасових навчань, що, безумовно, зручно для призовників і малозатратно для держави. Вагомою перевагою такої системи комплектації армії є постійний зв'язок армії і населення, зручність служби, зв'язок начальника зі своїми підлеглими, швидкість і простота мобілізації.

### **3.3. Адаптаційні процеси в системі публічного управління**

Випробування, що випали на долю усього українського народу внаслідок повномасштабного вторгнення росії в Україну, з особливою гостротою

актуалізують необхідність формування спроможності ПУ адаптивно реагувати на виклики воєнного часу та потреби післявоєнної відбудови.

Війна внесла корективи у всі сфери життя, змінила всі правила та норми, поставила перед нами нові виклики та спровокувала цілий ряд криз, які серйозно ускладнюють функціонування держави.

Крім того, варто акцентувати увагу на низці інституційних проблем, які гальмують, а подекуди й унеможливають перехід на нові стандарти ПУ в контексті підвищення рівня обороноздатності країни.

В першу чергу необхідно відзначити фактичну незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Значною мірою недоврегульований розподіл управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері ПУ в нашій країні.

В Україні система військового обліку, включаючи формування мобілізаційного резерву, фактично не переглядалася з радянських часів. Як наслідок, ані органи державної влади, ані органи місцевого самоврядування, не кажучи вже про інститути громадянського суспільства, не залучені до цього процесу належним чином.

Навіть функціонування інституту територіальної оборони, формування якого розпочалося буквально напередодні повномасштабного вторгнення російських військ до України, не внормоване належним чином, що зумовило прийняття нових нормативно-правових актів з цього приводу вже під час дії воєнного стану.

Також ситуація ускладнюється через корупцію та інші інституційні дисфункції, що блокують ефективність механізмів ПУ в Україні. Передусім це стосується опортуністичної поведінки громадян та функціонерів. Наприклад, останнім часом спостерігаються непоодинокі випадки зловживань, пов'язаних з

уникненням оподаткування, розподілом гуманітарної допомоги, розподілом земельних ресурсів, виїздом чоловіків призовного віку за кордон тощо.

Першочергового значення сьогодні набуває підвищення ефективності ПУ на основі впровадження таких інституційних стандартів регулювання цієї сфери, які притаманні розвиненим державам світу. Насамперед це стосується нових підходів до стратегування розвитку держави та її регіонів.

І не в останню чергу це стосується органів місцевого самоврядування на які покладена відповідальність з забезпечення потреб населення громад. Проте, коли в перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан і життя усіх українців одночасно змінилось, децентралізація влади та досвід подолання криз під час пандемії COVID-19 дозволили зберегти на високому рівні діяльність державних і самоврядних інституцій.

Після повномасштабного вторгнення ворога було видано Указ Президента України, щодо створення рад оборони при обласних та Київській міській державній адміністрації, а також органах місцевого самоврядування.

Першочерговим завданням яких, стало забезпечення максимальної підтримки та сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Місьцеве самоврядування в Україні продемонструвало значний рівень ефективності при функціонуванні в умовах воєнного стану. За необхідності розв'язання одночасно цілого ряду складних проблем ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій залишається високою, що дозволяє уникати різких криз в процесі забезпечення життєдіяльності громад.

При цьому, все ще продовжується активна робота над покращення нормативно-правової бази, яка регулює роботу місцевого самоврядування, зареєстровано законопроект № 7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування», який дозволить розширити правові можливості залучення

мешканців і громадських організацій до вироблення рішень на рівні місцевого самоврядування.

Позитивною практикою стала підтримка органами місцевого самоврядування громадських ініціатив, проєктів, співпраця з волонтерами, міжнародними та громадськими організаціями, які покликані вирішити проблеми громади. Це вкотре демонструє, що місцеве самоврядування є вагомим елементом, який підтримує функціонування держави загалом.

Набутий Україною за час війни досвід чітко проілюстрував цілий ряд переваг стимулювання самоорганізації населення перед централізацією управлінням.

Також, в свою чергу, базуючись на концепції «управління за результатами» має здійснюватись перегляд і корегування стратегічних програмних документів та інструментів їхньої реалізації з врахуванням зміни стану та середовища функціонування об'єктів ПУ, попереднього управлінського досвіду, появи нових загроз та потреб, виробляти цілеорієнтовані, адаптивні управлінські механізми чіткого,

При цьому особливої уваги вимагає питання узгодження стратегічних і оперативних цілей при вирішенні проблем в різних сферах і на різних рівнях публічного управління. Оскільки суттєве зростання поточних ресурсних витрат на усунення негативних наслідків війни в умовах значних ресурсних обмежень актуалізує необхідність, поряд із швидким реагуванням, вироблення обґрунтованих публічно-управлінських рішень з орієнтацією на проривні стратегічні цілі, що дозволило б реалізовувати стратегічний підхід до використання наявного потенціалу післявоєнного розвитку сфер національної економіки, територій, країни загалом.

Тобто, концепція управління за результатами формує передумови оптимального поєднання інструментарію ситуаційного та стратегічного управління, реалізації публічно-управлінською системою стратегічного підходу, зорієнтованого на:

-досягнення критеріїв національної безпеки із збалансуванням показників соціальної й економічної ефективності розвитку національної, регіональних, місцевих соціально-економічних систем; комплексне розв'язання проблем міжвідомчого характеру на основі використання механізмів стратегування;

- формування належного інформаційно-аналітичного й інституціонального забезпечення узгодженого вироблення й реалізації стратегічних програмних документів на різних рівнях публічного управління; пошук нових можливостей залучення й ефективного використання всіх видів ресурсів для вирішення завдань воєнної сфери й оборони, забезпечення безпеки й післявоєнної відбудови, закріплення України в тренді світового суспільного поступу.

Значна нестабільність, непередбачуваність, невизначеність умов воєнного часу має постійно братись до уваги владними структурами при виробленні управлінського впливу із використанням концептуальних засад «управління за результатами», що передбачають налагодження ефективного зворотного зв'язку через запровадження моніторингових систем постійного відстеження результативності управління, оцінки результатів, і на цій основі, прийняття подальших рішень щодо перегляду управлінських цілей та механізмів їхньої реалізації з своєчасним внесенням конструктивних коректив.

Цим самим закладається підґрунтя превентивності, належної об'єктивізації, гнучкості й адаптивності публічного управління, а відтак і його спроможності ефективно Всеукраїнська науково-практична конференція з міжнародною участю реагувати на складні виклики сьогодення, вибудовувати траєкторію соціально-економічного оновлення країни.

Для формування спроможності публічного управління вирішувати завдання забезпечення суспільної життєдіяльності в умовах воєнного і післявоєнного стану важливе значення має використання переваг управління за результатами, що полягають у:

- підпорядкуванні організаційної й функціональної підсистем публічного управління цільовій підсистемі;

- чіткому представленні управлінських цілей через конкретні якісні і кількісні показники; – оптимізації процесу вироблення й реалізації публічно-управлінських рішень через призму критеріїв результативності й ефективності;
- налагодженні дієвої взаємодії владних структур у вертикальній й горизонтальній площині з метою досягнення чітко визначених цілей;
- стимулюванні переходу від оцінки дій до оцінки результату;
- формуванні у громадських та бізнесових інституцій розуміння того, що робиться органами влади для вирішення назрілих проблем та досягнення бажаних цілей, і як вони можуть долучитись до вироблення й реалізації публічно-управлінських механізмів.

Складні виклики воєнного часу посилюють вимоги до функціонування СПУ, і, при формуванні її спроможності адекватно реагувати на них, доцільно якомога повніше реалізувати концептуальні засади управління за результатами.

### **3.4. Напрями удосконалення діяльності органів публічної влади у воєнних та повоєнних умовах**

ПУ в умовах воєнного стану має свої характерні особливості та механізми розвитку. Вони потребують окремих наукових досліджень задля вироблення дієвих пропозицій щодо пріоритетів і напрямів підвищення ефективності управління державою під час протистояння зовнішній агресії. Разом із цим, для вирішення вказаного завдання необхідно адекватно оцінити ті інституційні трансформації, які сьогодні відбуваються в Україні, а також окреслити коло першочергових змін, яких потребує система прийняття управлінських рішень та механізм розробки стратегічних планів на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Відтак, невідповідності в соціокультурних складових модернізації держав у стратегічному вимірі перешкоджають їх інноваційному поступу. Це, на думку автора, актуалізує проблему вдосконалення роботи освітніх та інших соціальних інститутів у напрямі їх стратегічної орієнтованості з метою відтворення необхідних соціокультурних цінностей за прикладом успішних

країн світу. Відповідні стратегії мають реалізуватися в межах одного покоління, наслідуватися, бути неперервними і не залежати від політичних уподобань [21, с. 121]. А. Філіпенко відзначає, що еволюція сучасного публічного управління має відбуватися з урахуванням того факту, що ядром нинішнього цивілізаційного етапу є впровадження цифрової економіки. Її сутнісні риси як нового явища в соціально-економічній системі доповнюються на міждисциплінарній основі епістемологією інформаційно-комп'ютерних наук, електронних технологій і платформ. Головними компонентами при цьому є тверді та м'які технології, телеком, мережі, платформи, людський капітал. Поєднання категоріального апарату економічного мейнстріму та інформаційно-комп'ютерних наук, їхній синергійний синтез дають підстави стверджувати, що сьогодні чинні засоби публічного управління мають бути адаптованими до становлення «економіки складнощів» (complexity economics), яка характеризується принципово новими вимірами та параметрами.

Насьогодні в Україні у складі публічного управління ключовим залишається рівень державного управління основною проблемою якого є дисбаланс діяльності її складових. Потрібен комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади (цілі, функції, завдання, ресурси, статус).

Водночас гнучкість, а не формальний підхід - головний принцип сучасного менеджменту як системно-ситуаційного процесу має діяти і в системі публічного управління, особливо на рівні місцевого самоврядування. Це сприятиме подоланню бюрократичної рутини, переорієнтує управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів.

В контексті пошуку ефективних механізмів публічного управління особливо важливим є просторово-функціональний зріз вивчення метрополізаційних процесів у регіонах як таких, що пов'язані з концентрацією економічного, культурного й інформаційного потенціалу розвитку суспільства у великих містах і зонах їх впливу, реалізацією ними значущих функцій на

світовому та макрорегіональному рівнях. Від вектора та рівня розвитку головних міст-мегаполісів, складності та різноманітності їх функціонального навантаження (статусу) залежить розвиток прилеглої території, інтенсивність продукування та ретрансляції управлінських і технологічних інновацій, вищих досягнень і зразків матеріальної й духовної культури, входження регіонів країни до світового соціально-економічного простору.

Водночас, наукові дослідження з проблем впровадження ефективних механізмів розвитку публічного управління в умовах воєнного стану до цього часу в Україні фактично не проводились.

Адже протягом усього періоду державної незалежності наша країна не стикалася з такими викликами, як це має місце сьогодні, коли значна частина нашої території охоплена активними бойовими діями, або ж окупована. Мета статті.

Зважаючи на зазначене, метою даної роботи є визначення пріоритетних напрямів удосконалення публічного управління в Україні в умовах воєнного стану та окреслення відповідних стратегічних орієнтирів розвитку держави і механізмів підвищення ефективності управління нею, у тому числі з урахуванням перспектив повоєнного етапу.

Запровадження воєнного стану завжди викликає шоківий вплив на різні сфери життєдіяльності держави і суспільства. Це пов'язано як з інституційно-правовими змінами, що слідують у цьому випадку, так і з головною причиною запровадження такого стану – військовою агресією ззовні, а відтак і з різкою трансформацією цілої низки неформальних інститутів, що слідує за нею.

Водночас, слід зазначити, що сьогодні в Україні описаний досвід закордонних країн не може бути використаним повною мірою. Передусім це пов'язано з тим, що країна вже перебуває в активній фазі бойових дій. Крім того, варто акцентувати увагу на низці інституційних проблем, які гальмують, а подекуди й унеможливають перехід на нові стандарти публічного управління в контексті підвищення рівня обороноздатності країни.



По-перше, необхідно відзначити фактичну незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів. Особливо небезпечним у цьому сенсі є так званий «Малехівський прецедент», коли в судовому порядку було фактично скасовано приєднання Малехівської громади до Львівської ОТГ, проте жодного інституційного механізму реалізації рішення суду не існує [54].

Щобільше, сьогодні на різних щаблях владної ієрархії почали тиражуватися думки про доцільність згортання децентралізації та посилення владної вертикалі, причому не лише на період дії воєнного стану, але і в довгостроковій перспективі.

По-друге, розподіл управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері публічного управління в нашій країні значною мірою недоврегульований. Причому це стосується не лише організації суспільного життя, але й економічних компетенцій, а також роботи з формування мобілізаційного резерву та діяльності у безпековій царині.

По-третє, в Україні система військового обліку, включаючи формування мобілізаційного резерву, фактично не переглядалася з радянських часів. Як наслідок, ані органи державної влади, ані органи місцевого самоврядування, не кажучи вже про інститути громадянського суспільства, не залучені до цього процесу належним чином. Навіть функціонування інституту територіальної оборони, формування якого розпочалося буквально напередодні повномасштабного вторгнення російських військ до України, не внормоване належним чином, що зумовило прийняття нових нормативно-правових актів з цього приводу вже під час дії воєнного стану.

По-четверте, ситуація ускладнюється через корупцію та інші інституційні дисфункції, що блокують ефективність механізмів публічного управління в Україні. Передусім це стосується опортуністичної поведінки громадян та функціонерів. Наприклад, останнім часом спостерігаються непоодинокі

випадки зловживань, пов'язаних з уникненням оподаткування, розподілом гуманітарної допомоги, розподілом земельних ресурсів, виїздом чоловіків призовного віку за кордон тощо.

Зважаючи на зазначене сьогодні першочергового значення набуває підвищення ефективності публічного управління на основі впровадження таких інституційних стандартів регулювання цієї сфери, які притаманні розвиненим державам світу. Насамперед це стосується нових підходів до стратегування розвитку держави та її регіонів.

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). Впровадження описаної моделі стратегування передбачає об'єднання зусиль різних ланок СПУ: органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

## ВИСНОВКИ

Проаналізовано стан ПУ в Україні, це дало можливість відмітити збереження інституційної стійкості системи ПУ в надскладних умовах.

Встановлено, що в умовах воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її регіонами, і це поставило нові виклики перед СПУ в Україні.

Виявлено, що для нормального функціонування СПУ прийшлося негайно внести відповідні корективи щодо роботи усієї системи державного управління, насамперед роботи Верховної ради (працює у режимі одного пленарного засідання), Кабінету Міністрів України (працює відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану), Міністерства закордонних справ, Служби безпеки України (СБУ), органів державного управління та місцевого самоврядування.

Змінилася робота і Президента, наразі він є головнокомандуючим та в умовах воєнного стану здійснює загальне керівництво запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану та здійснює стратегічне керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через Генеральний штаб Збройних Сил України.

Щодо роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то направлення його роботи також зазнали докорінних змін, головними напрямками роботи є не лише дотримання прав і свобод громадян України, а також організація гуманітарних коридорів, визволення та повернення військовополонених, повернення дітей та дорослих, яких примусово депортували з країни та багато іншої роботи.

Досліджено, що поряд з головним фронтом, де тримають оборону наші Збройні сили, у країні кипить робота парламенту та виконавчої влади, органів державного управління та органів місцевого самоврядування.. Часто вже в

умовах воєнного стану доводиться латати дірки там, де країна не встигла провести реформи раніше.

Стосовно діючої реформи СБУ, робота її посилюється в частині своєї правоохоронної діяльності на законодавчому рівні, це створення нової Служби воєнної розвідки та контррозвідки України замість Головного управління розвідки Міноборони України, що поєднує в собі всі повноваження у сфері воєнної розвідки та контррозвідки. Саме СБУ наразі відповідальна за боротьбу зі шпигунами, диверсантами та іноземними розвідками в лавах Збройних сил України та за захист оборонної сфери.

Для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на територіях країни утворені тимчасові державні органи - військові адміністрації.

На територіях, де не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, сільський, селищний, міський голова територіальної громади, має право приймати управлінські рішення за погодженням з керівником відповідної обласної військової адміністрації.

Вважається за доцільне, що під впливом умов воєнного стану пріоритетом діяльності всіх суб'єктів ПУ залишається необхідність паралельного розв'язання цілого комплексу проблем, зумовлених поглибленням економічної, соціальної, гуманітарної, міграційної, екологічної кризи, відбувається трансформація всієї СПУ в напрямі адаптації до сучасних викликів, яка знаходить прояв в структурному, функціональному, організаційному, технологічному аспекті функціонування останньої.

Передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем,

які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення.

Важливого значення в нинішніх умовах також набуває формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави та її регіонів і громад з урахуванням актуальних потреб воєнного часу.

Запропоновано основними механізмами подальшого розвитку ПУ, орієнтованими на підвищення його ефективності шляхом впровадження нової моделі стратегування та ефективних інструментів стратегічного планування, залишити фінансовий, соціальний і ринковий. Що в свою чергу включають налагодження надійної системи фінансування заходів, передбачених у стратегічних документах і планах розвитку відповідних територій і громад, заходи з трансформації соціальних інститутів, передусім неформальних, задля подолання наявних інституційних дисфункцій та обмежень, які блокують розвиток держави та її регіонів, орієнтований на підвищення ефективності використання наявних людських, природних і матеріальних ресурсів завдяки впровадженню відкритої конкуренції, демонополізації ринків і приватизація державно майна й комунальної власності, які використовуються не достатньо ефективно.

Рекомендовано законодавчо врегулювати механізми участі громадськості у формуванні правових засад публічної політики та забезпеченні національних інтересів України, а також забезпечити розроблення концепції, стратегії та комплексу відповідних програм і проєктів розвитку України в поствоєнний період, враховуючи історичний досвід успішних держав, які перебувають і розвиваються в умовах нестійкого миру та високої мобілізаційної готовності суспільства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 03.07.2022).
2. Демократичні стандарти врядування й ПУ: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт., 2008 р., Львів. : Ч. 1 / ред.: В. С. Загорський ; А. В. Ліпенцев ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2008. – 561 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник для студ. вищ. навч. закладів. Національний ун-т внутрішніх справ. 2-ге вид. Х., Консум, 2005. 656 с.
4. Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. Державне управління: теорія і практика. Монографія. К., Юрінком Інтер.1998. 431 с.
5. Битяк Ю. П. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. – 2004. – 401 с.
6. Гончарук Н. Т. Вплив розвитку громадянського суспільства на публічне управління / Н. Т. Гончарук, І. Г. Сурай // Галузь науки «Державне управління» історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. – Київ: НАДУ, 2010. – Т. 1.
7. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ: УАДУ, 2002. – 164 с.
8. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. – Київ: НАДУ, 2018. – 224 с.
9. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування: стан, виклики, перспективи здійснення / За заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ: НАДУ, 2018. – 180 с.
10. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Зуй В. В. Адміністративне право. Підручник НУ «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого». 2-ге вид. Х., Право, 2013. 656 с.
11. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богуцький В. В. Адміністративне право. Підручник. Х., Право, 2010. 624 с.

12. Україна в рейтингах: як змінювалися позиції країни в 2014-2019 роках. URL:<https://www.slovoidilo.ua/2019/11/01/infografika/ekonomika/ukrayina-rejtynhax-yak-zminyuvalysya-pozycziyi-krayiny-2014-2019-rokax>(дата звернення: 28.08.2022).

13. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні URL:[http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf) (дата звернення: 05.06.2022).

14. Колесникова К. О. Співвідношення державного управління та ПУу процесі суспільної трансформації. URL:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Rubigr\\_2013\\_3\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Rubigr_2013_3_8) (дата звернення: 13.07.2022).

15. Особливості проходження державної служби в розвинених країнах URL:[http://www.investplan.com.ua/pdf/3\\_2011/24.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2011/24.pdf)(дата звернення: 05.09.2022).

16. Про правовий режим воєнного стану. Закон України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 05.07.2022).

17. Національне агентство України з питань державної служби. Державна служба в цифрах 2015 URL: [http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF\\_2015\\_UKR.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF_2015_UKR.pdf) (дата звернення: 15.06.2022).

18. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Нова державна служба Після прийняття нового Закону України «Про державну службу» ми почали змінювати ситуацію – престиж державної служби зростає, зростають заробітні плати, зростає мотивація...,- Костянтин Ващенко. URL:<https://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materials/item/3221>(дата звернення: 25.09.2022).



19. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Нова державна служба: Кому потрібні професійні держслужбовці і як їх навчити? URL: <https://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materials/item/3153> (дата звернення: 15.06.2022).

20. Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2015-2016, Економічний дискусійний клуб URL: <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-0> (дата звернення: 07.07.2022).

21. Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата звернення: 15.06.2022).

22. НАДС. Питання роботи ОМС в умовах воєнного стану URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/sluzhba-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya/pitannya-roboti-oms-v-umovah-voennogo-stanu> (дата звернення: 15.06.2022).

23. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів/Центр політико-правових реформ ; [упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук]. – К. : Фокус-Ю, 2006. – 192 с.

24. Шаров Ю. Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців/Ю. Шаров URL: [https://shron1.chtyvo.org.ua/Sharov\\_Yurii/Stratehichne\\_planuvannia\\_ta\\_realizatsiia\\_polityky\\_Metodychni\\_rekomendatsii.pdf](https://shron1.chtyvo.org.ua/Sharov_Yurii/Stratehichne_planuvannia_ta_realizatsiia_polityky_Metodychni_rekomendatsii.pdf) (дата звернення: 15.06.2022).

25. Савков А. П. До проблеми осмислення теоретичних засад державного управління виборчим процесом/А.П.Савков. URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R\\_5/09sarpvpr.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_5/09sarpvpr.pdf) (дата звернення: 15.06.2022).

26. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних досліджень / А. Ф. Колодій // Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матеріали наук. практ.

конф. (3 квіт. 2009 р., м. Львів) / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 48.

27. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел . – К.; Ірпінь: Перун, 2007. – 1736 с.

28. Куйбіда М. Формування понятійного апарату як складової частини інституційного розвитку державної служби України/М. Куйбіда, О. Парфенюк //Вісн. держ. служби України . – 2008. – № 3. – С. 34-39.

29. ЗАКОН УКРАЇНИ Про правовий режим воєнного стану URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>(дата звернення: 11.06.2022).

30.Ющенко Л.І. Застосування концепції «управління за результатами» у діяльності органів публічної влади. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Том 20 (68) №1. С.175.

31. Голубь В. В. Управління публічною політикою: концептуалізація поняття в умовах сучасних викликів. Теорія і практика державного управління : зб. наук.пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. ип.4 (67).

32. Публікації Світового банку. URL:<http://go.worldbank.org/MKOGR258VO>

33. Основи управління в публічній адміністрації : матеріали дистанц. навчання, організованого Польс.-укр. Центром громадської освіти у м. Краснік (Польща). – Режим доступу: <http://www.puoer.org>

34. Про затвердження Програми запровадження управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614. URL:[www.kmu.gov.ua/](http://www.kmu.gov.ua/) 27 (дата звернення: 23.08.2022).

35. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід:монографія/С.М.Серьогін, О.В.Антонова, І.І.Хожило та ін. ; за заг. та наук. ред. проф. С.М.Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 290 с.

36. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Нова державна служба: Наталія Алюшина про роль НАДС в рамках реалізації проекту «Права людини для України» URL:<https://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materials/item/3925>(дата звернення: 22.09.2022).

37. НАДС. Державна служба в умовах війни: добірка корисної інформації URL:<https://www.center.gov.ua/component/k2/item/4056>(дата звернення: 15.06.2022).

38.ПУ в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку Борщевський, Віктор; Василиця, Оксана; Матвеев, Євгеній[Електронний ресурс]. URL:<https://er.usu.edu.ua/handle/1/3218>(дата звернення: 20.06.2022).

39. Гришко В. Квадрат ефективності публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 17–18. С. 81–84.

40. Авер'янов, В.Б. ; Пухтецька, А.А.Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів. URL:<http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/23648> (дата звернення: 20.06.2022).

41. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Концептуальний підхід до управлінської безпеки в системі державного управління в Україні. Університетські наукові записки. 2012. № 2 (42). С. 44-50.

42. 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>(дата звернення: 05.10.2022).

43. Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. The Page. URL:<https://thepage.ua/ua/news/yaki-varianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-uprovoyennij-chas> (дата звернення: 21.10.2022).

44. Савинець О. Іноземний досвід комплектування збройних сил. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2018. Вип. 51. Т. 2. С. 34–38.
45. Дояр Л. Швейцарська модель для нашої армії. Голос України. URL:<http://www.golos.com.ua/article/327247>(дата звернення: 21.10..2022).
46. Країна, де воювати вміє кожен. Ukrainian Military Pages. URL:<https://www.ukrmilitary.com/2020/05/switzerland.html> (дата звернення: 21.10.2022).
47. Стрельбицька Л.М. Методологічні та організаційно-правові засади формування і функціонування системи державного управління національною безпекою України. URL:<http://il.ippi.org.ua/article/view/208102> (дата звернення: 15.06.2022).
48. Організаційно-правові засади державного управління у галузі оборони. URL:<https://studies.in.ua/admin-pravo-shpora/2101-organizacyno-pravov-zasadi-derzhavnogo-upravlnnya-u-galuz-oboroni.html>(дата звернення: 16.06.2022).
49. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 №649-р. Офіційний вісник України. 2017. № 78. 109 с. Режим доступу: 47. Зінчук Ю.В. цифрове урядування в умовах викликів воєнного часу: позитив, негатив та перспективи розвитку URL:[https://ccu.gov.ua/sites/default/files/pravovi\\_zasady\\_organizaciyi\\_ta\\_zdiysnennya\\_publichnoyi\\_vlady\\_2022.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/pravovi_zasady_organizaciyi_ta_zdiysnennya_publichnoyi_vlady_2022.pdf)(дата звернення: 16.06.2022).
50. Зозуля О.І. щодо призупинення діяльності політичних партій на період дії воєнного стану в Україні URL:[https://ccu.gov.ua/sites/default/files/pravovizasadyorganizaciyita\\_zdiysnennya\\_publichnoyi\\_vlady\\_2022.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/pravovizasadyorganizaciyita_zdiysnennya_publichnoyi_vlady_2022.pdf)(дата звернення: 13.08.2022).

51. Алюшина Н.О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану URL:<https://era.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/479>(дата звернення: 17.09.2022).

52. Стукалін Т.А. Система державного управління у сфері оборони держави та основні напрями її розвитку в контексті реформування сектора безпеки і оборони. Теорія та практика державного управління, 2016, 2: 213-220.

53. К.Л.Бугайчук Співвідношення публічного управління з іншими управлінськими категоріями URL:<http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3125>(дата звернення: 09.10.2022).

54. Окружний адмінсуд Києва скасував приєднання Малехова до Львівської ОТГ URL:[https://zaxid.net/okruzhniyadminsud\\_kiyeva\\_skasuvav\\_priyednannya\\_malehova\\_do\\_lvivskoyi\\_otg\\_n1516879](https://zaxid.net/okruzhniyadminsud_kiyeva_skasuvav_priyednannya_malehova_do_lvivskoyi_otg_n1516879)