

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет економіки та управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

БУГАЙ Сніжана Вікторівна

**Публічне управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови/
Public administration in the conditions of martial law and post-war
reconstruction**

спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота за ступенем вищої освіти «Бакалавр»

Виконала студентка групи ПУА- 41
С.В. Бугай

Підпис

Науковий керівник:
Д.е.н., доцент Васіна А. Ю.

Підпис

Випускню кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

«__»_____ 2024 р.

Зав. кафедри, д.е.н., професор
М.М. Шкільняк

прізвище, ініціали підпис

ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ 1. Теоретичні основи публічного управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови.....	6
1.1. Особливості та виклики розвитку публічного управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови	6
1.2. Зарубіжний досвід публічного управління процесами післявоєнної відбудови	10
Розділ 2. Аналіз інституційних трансформацій та функціональних механізмів публічного управління в умовах воєнного стану на місцевому рівні	15
2.1. Аналіз інституціонального забезпечення публічного управління розвитком територій та громад в умовах воєнного стану.....	15
2.2. Механізми публічного управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану	21
Розділ 3. Формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови	28
Висновки	34
Список використаних джерел	37

АНОТАЦІЯ

Бугай С.В. «Публічне управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови». – Рукопис.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «бакалавр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Західноукраїнський національний університет. – Тернопіль, 2024.

У роботі обґрунтовано теоретичні основи публічного управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови; здійснено аналіз інституціонального забезпечення публічного управління розвитком територій та громад в умовах воєнного стану; визначено підходи до формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови.

Робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 31 найменування.

ANNOTATION

Bugai S.V. "Public administration in the conditions of martial law and post-war reconstruction". - Manuscript.

Qualification work for obtaining a bachelor's degree in specialty 281 "Public management and administration" - Western Ukrainian National University. – Ternopil, 2024.

The work substantiates the theoretical foundations of public administration in the conditions of martial law and post-war reconstruction; an analysis of the institutional provision of public management of the development of territories and communities under martial law was carried out; approaches to the formation of the capacity of the public administration system to implement the tasks of post-war reconstruction are defined.

The work consists of an introduction, three chapters, conclusions, a list of used sources from 31 titles.

ВСТУП

Актуальність проблеми. Війна росії проти України зумовила великі людські й матеріальні втрати, руйнацію країни, поглиблення економічної, соціальної, демографічної, екологічної кризи. За цих умов публічне управління постало перед викликом вироблення й реалізації дієвих механізмів забезпечення життєдіяльності українського суспільства, формування необхідних передумов здобуття перемоги, створення підґрунтя післявоєнної відбудови.

Подолання кризових явищ воєнного часу, потреба повоєнного оновлення всіх сфер суспільного життя при значних ресурсних обмеженнях, виведення країни на нову траєкторію розвитку з врахуванням агресивного впливу зовнішнього середовища актуалізує необхідність трансформації системи публічного управління в напрямі підвищення її спроможності виробляти ефективні механізми вирішення назрілих завдань. Це й визначає актуальність теми кваліфікаційної роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням функціонування системи публічного управління в умовах воєнного стану та вироблення публічно-управлінських механізмів вирішення завдань післявоєнної відбудови присвячені наукові праці Борщевського В.В., Василиці О.О., Іжі М.В., Матвеева Пахомової Т.М. та ін. Однак складні і важливі завдання, що постають перед публічним управлінням у воєнний та післявоєнний час, вимагають додаткового ґрунтовного вивчення й обґрунтування.

Мета кваліфікаційної роботи. Метою кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних положень та вироблення рекомендацій щодо забезпечення спроможності публічного управління реалізувати назрілі завдання в умовах воєнного часу та післявоєнної відбудови.

Досягнення визначеної мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити особливості та виклики розвитку системи публічного управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови;
- висвітлити зарубіжний досвід публічного управління процесами післявоєнної відбудови;

– здійснити аналіз інституціонального забезпечення публічного управління розвитком територій та громад в умовах воєнного стану;

– оцінити механізми публічного управління розвитком територіальних громад в умовах воєнного стану;

– навести підходи до формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови.

Об’єктом дослідження є функціонування системи публічного управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови.

Предметом дослідження є теоретико-прикладні засади функціонування та розвитку системи публічного управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови.

Методи дослідження. При виконанні кваліфікаційної роботи використані такі методи дослідження: теоретичного узагальнення; діалектичний метод пізнання; системний аналіз; порівняння; системний підхід.

Практична цінність отриманих результатів. Рекомендації, наведені у кваліфікаційній роботі, можуть бути використані органами місцевого самоврядування в процесі оцінки своєї діяльності та вироблення механізмів щодо підвищення її ефективності.

Апробація. За результатами дослідження опубліковано тези доповідей на тему «Особливості та виклики розвитку публічного управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови» у Збірнику V Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах сучасних викликів» (Тернопіль, ЗУНУ, травень, 2024).

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота, зміст якої викладено на 38 сторінках, складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 31 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ

1.1. Особливості та виклики розвитку публічного управління в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови

У Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування Програма розвитку ООН використовує визначення Джея М. Шавріца для терміну «публічне управління». Відповідно до нього : «Публічне управління — це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [3]. Разом із цим, заслуговує на увагу і потребує врахування твердження про те, що система публічного управління та її розвиток значною мірою детермінується специфікою середовища та умов в яких вона функціонує.

В умовах сьогодення, а саме воєнного стану в Україні, публічне управління постає перед великою кількістю складних викликів, що вимагають адекватного адаптивного реагування суб'єктів публічно-управлінської системи всіх рівнів в контексті вироблення ефективних управлінських механізмів, з тим щоб запобігти зростаючим загрозам та поглибленню кризових явищ, запропонувати прийнятні способи забезпечення суспільної життєдіяльності в умовах війни та проривні варіанти післявоєнного оновлення.

Військова агресія росії в один момент змінила життя та реальність мільйонів українських громадян, зумовила великі людські втрати, масштабні руйнування інфраструктури, кризові явища як у соціальній, так і в економічній сферах життя.

Зумовлена війною соціальна напруга і криза здійснили руйнівний вплив на життя українських людей. Так, за даними Інституту демографії та соціальних

досліджень, за межею бідності опинилися понад 20 мільйонів українців, що складає майже 67% населення нашої країни [8].

Попри відсутність від початку повномасштабного вторгнення даних Державної служби статистики України про рівень безробіття, дослідницька агенція Info Sapiens, на основі власних оцінок, наводить показники, відповідно до яких, «у квітні 2024 року рівень безробіття в Україні становив 16,8%» [28]. Високий рівень міграції зумовив значні втрати людського потенціалу України. Агенцією ООН у справах біженців (UNHCR) наводяться дані, у відповідності з якими, станом на 15 лютого 2024 року, в Європі зареєстровано 6 мільйонів українських біженців, а в країнах інших континентів перебувають ще 475,6 тисячі українських мігрантів [1].

Війна змусила покинути свої домівки мільйони людей. «Кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб в країні досягає 4,9 мільйонів осіб. Згідно даних Міністерства соціальної політики України, 3,6 мільйонів - це особи, які перемістилися (чи повторно перемістилися) після початку повномасштабної війни, та 2,5 мільйонів осіб, які перемістилися і не можуть повернутися до своїх домівок (оскільки житло або зруйноване, або знаходиться у зоні активних бойових дій, або на тимчасово окупованій території)» [2].

Значна чисельність громадян, які змушені залишати свої домівки уникаючи страшну небезпеку та шукаючи захисту, є складним викликом суб'єктам публічного управління, що окреслює нові вектори їхньої функціональної діяльності.

Варто зазначити, що наслідки війни, а саме, велика кількість руйнувань об'єктів соціальної інфраструктури, значно ускладнюють, а часто й позбавляють населення можливості доступу до базових соціальних послуг: освіти (загалом зруйновано більше 380 окремих одиниць та пошкоджено 3 429 об'єктів освітньої інфраструктури); охорони здоров'я (зруйновано 1284 закладів охорони здоров'я); соціального захисту (унеможливлена робота 160 об'єктів соціального захисту населення); водопостачання; електропостачання; газопостачання [7].

За таких умов перед публічним управлінням постає цілий ряд складних завдань забезпечення соціального супроводу й захисту різних категорій громадян, що потребує вироблення нетипових управлінських підходів, швидкого, адаптивного й ефективного реагування з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з врахуванням значних часових та ресурсних обмежень, непередбачуваності та динамічності змін соціально-економічної й безпекової ситуації.

Публічне управління постає перед викликом запровадження проривних підходів до врегулювання напруженої ситуації та подолання кризових явищ в секторах і галузях економіки на всіх управлінських рівнях, застосування управлінських механізмів, адаптованих до специфіки реалізації секторальних політик у воєнний й післявоєнний час, реального стану економічного середовища.

Вектор розвитку публічного управління визначається потребою формування механізмів ліквідації страшних наслідків, зумовлених масштабним руйнуванням активів, загальна сума яких, за оцінками експертів, вже на кінець 2023 року перевищила \$157 млрд (за вартістю заміщення). «Найбільша частка у загальному обсязі прямих збитків завдана житловим будівлям, а саме 37,5% або \$58,9 млрд та інфраструктурі - 23,4% або \$36,8 млрд. Втрати активів підприємств та промисловості становлять більше \$13,1 млрд і продовжують зростати. Ще \$10,3 млрд складають прямі втрати аграрного сектору та земельних ресурсів внаслідок війни. Також стрімко зростають втрати енергетичного сектору, які зараз вже становлять \$9,0 млрд. Сукупні прямі збитки від руйнувань та пошкоджень об'єктів соціальної інфраструктури (соціальні об'єкти та установи, заклади освіти, науки та охорони здоров'я, культурні споруди, спортивні об'єкти, адміністративні будівлі тощо) складають близько \$13,7 млрд.» [7].

Враховуючи жорсткі умови воєнного часу, у яких знаходиться українське суспільство, необхідність докорінного післявоєнного оновлення, гостро постає питання формування спроможності публічного управління пропонувати якісно нові механізми вирішення назрілих проблем, посилити інтегруючий вплив й

спрямовувати суспільні зусилля на захист, збереження, розвиток національних цінностей й інтересів.

З огляду на це, важливим є посилення адаптивних властивостей системи публічного управління, що дозволило б підвищити здатність органів публічної влади всіх рівнів гнучко реагувати на суспільні потреби й вимоги, складні умови, у яких знаходиться українське суспільство, регіони, територіальні громади, а також галузі економіки. В умовах подолання наслідків військової агресії актуалізується необхідність вирішення складних завдань в соціальній, економічній, культурній та духовній сферах, зменшення поляризації суспільства та ефективного використання обмежених ресурсів. Це вимагає створення адаптивних механізмів управління, які б враховували реальні потреби і пропонували ефективні способи їх забезпечення.

До базисних умов функціонування системи публічного управління слід також віднести її чітку цілеорієнтацію на обґрунтовані й актуальні цілі, підтримані ефективними механізмами їх реалізації. Розвиток такої властивості передбачає: формування дієвої системи моніторингу процесів у всіх сферах суспільної життєдіяльності, які надаватимуть необхідну інформацію для визначення актуальних цілей публічного управління; використання прогнозно-планового інструментарію для обґрунтування стратегічних цілей щодо вирішення оборонних, соціальних, економічних та інших завдань післявоєнного відновлення, зосередження ресурсів на ключових напрямках, поєднання ситуаційного й стратегічного підходів до узгодження стабілізаційних й відновлювальних механізмів.

Для подолання страшних наслідків війни публічне управління повинно функціонувати як цілісна система, з розвинутими механізмами дієвої взаємодії її складових елементів, із якомога повнішим залученням їх потенціалу, недопущенням інституційних розривів між ними, формуванням цілісних механізмів реалізації визначених цілей та синхронізацією діяльності владних структур усіх рівнів в рамках багаторівневого управління [25].

Прагнення українського народу здобути перемогу й вийти на шлях післявоєнного оновлення є основною детермінантою розвитку публічного управління в напрямі формування його спроможності виробляти й реалізувати ефективні управлінські механізми забезпечення життєдіяльності суспільства, подолання наслідків війни, динамічного суспільного поступу. Адже враховуючи всю складність ситуації, в якій знаходиться Україна, зупиняючи воєнну агресію росії, очевидним є те, що саме від спроможності національної системи публічного управління ефективно реалізувати управлінські функції на всіх рівнях, в повній мірі орієнтуючись на суспільний інтерес й цінності, залежить національна безпека та майбутнє нашої держави.

1.2. Зарубіжний досвід публічного управління процесами післявоєнної відбудови

Кризові ситуації, зумовлені війною, та процеси виходу з них, мали місце в історії багатьох країн, і у багатьох із них підходи до відновлення та реконструкції, зазвичай, розпочиналися ще до завершення воєнних дій. Таким чином, для прикладу, діяла Польща на початку 1945 року.

Україна сьогодні йде таким же шляхом, тобто незважаючи на триваючі бойові дії та дефіцит фінансових ресурсів, сотні зруйнованих ворогом об'єктів, уже здійснюється відновлення – переважно, це об'єкти інфраструктури та житло. Проте, з об'єктивних причин (великі території залишалися під контролем ворога, багато з них безпосередньо прилягають до лінії фронту), заходи з відновлення проводяться вибірково.

Для забезпечення ефективності управління процесами післявоєнного відновлення країни доцільним є вивчення досвіду зарубіжних країн щодо подолання наслідків воєнної агресії, з метою оцінки як позитивних, так і негативних моментів та врахування їх при виробленні й реалізації сценарію виходу з системної кризи, зумовленої війною. Такий підхід заслуговує на увагу, з огляду на потребу залучення великих обсягів ресурсів та їх нестачу, необхідність визначення найпріоритетніших напрямів та пошуку компромісу

між різними аспектами відновлення країни, оскільки в умовах агресивного зовнішнього середовища та динамічного світового постіндустріального поступу, зволікання з переходом до системних конструктивних дій може завадити амбіціям України домогтись бажаних цілей та втриматись в тренді глобального розвитку.

Прикладом успішної післявоєнної реконструкції, який зараз часто згадують у контексті підготовки до відновлення України, є European Recovery Program (Програма відновлення Європи) для підтримки європейських країн у відбудові після Другої світової війни, що найактивніше реалізовувалася, паралельно з воєнними діями, у період з квітня 1948 по грудень 1951 року. В історію програма увійшла під назвою одного з її головних ініціаторів, держсекретаря США Джорджа Маршалла [5].

Згідно з планом, запропонованим держсекретарем США Джорджем Кетлеттом Маршаллом, понад 80% допомоги надавалися європейським державам, що постраждали під час війни, безкоштовно, решта – у вигляді позик. При цьому кошти не надходили безпосередньо до бюджетів країн-отримувачів. У більшості випадків допомога надавалася у вигляді необхідних товарів (зокрема продуктів харчування, пального та обладнання) для продажу у місцевій валюті, накопичуючи гроші на спеціальних рахунках у центральних банках країн-учасниць Плану Маршалла. У подальшому ці кошти використовували для інвестицій у довгострокову відбудову або для погашення державних боргів. Контроль за використанням наданої допомоги покладался на спеціальні фонди, якими керували представники США та самих європейських країн. Це дало змогу Європі наново оновитись після жахів війни.

Слід зауважити, що План Маршалла сприяв досягненню стратегічної переваги західної моделі ринку за рахунок підвищення рівня життя та політичної стабільності, що дозволило запобігти поширенню ілюзій комунізму. З часом це сприяло ефективному розвитку військово-політичної структури – НАТО, що у свою чергу стало ключовим чинником європейської інтеграції та соціально-економічною базою виникнення ЄС. Реалізація «Плану Маршалла» мала значні

економічні мотиви й для самих Сполучених Штатів, оскільки відродження Європи сприяло їхньому довгостроковому економічному розвитку [26].

«У межах плану Маршалла 17 країн Європи отримали допомогу від США на \$13,3 мільярдів (майже \$169 мільярдів за нинішнім курсом), із них пряма допомога складала приблизно \$11 мільярдів, кредити - \$1,2 мільярдів та гарантії на кредити на суму наближену до \$200 мільйонів. Більшу частину даних коштів отримали Велика Британія (2,8 млрд), Франція (2,5 млрд), Італія та Німеччина (по 1,3 млрд). Завдяки такому підходу з 1948 до 1952 року валовий внутрішній продукт західноєвропейських країн підвищився на 33%, сільськогосподарське виробництво зросло на 11%, промислове - на 40%, обсяг торгівлі - на 40%» [31].

Яскравий приклад післявоєнного відновлення продемонструвала Південна Корея, коли змогла запровадити механізми досягнення значного економічного зростання. Так, якщо наприкінці 1970-х років її ВВП на душу населення був удвічі менший за український, то зараз перевищує його вчетверо. Хоча у перші роки владою Південної Кореї були допущені суттєві помилки, що зумовили неефективне використання фінансової допомоги від США в обсязі понад \$12,6 млрд. через часткове використання їх для досягнення певних політичних цілей, однак з часом влада виправила ситуацію, запровадивши дієві механізми регулювання й контролю, земельну та освітню реформи, стимулювання інвестиційної діяльності з використанням механізмів гарантування вкладення капіталів, державного замовлення, пільгового кредитування та оподаткування.

Заслуговує на увагу те, що так само як і у Європі, у Південній Кореї акцент було зроблено на стимулювання високотехнологічного експорту, надходження від якого спрямовувалися в розвиток нових технологій. Такий підхід важливий і при виробленні очікуваних стратегій для України. Вже у 1970-х роках економіка Південної Кореї позбулася залежності від сировинних ресурсів і переорієнтувалась на виробництво високотехнологічних продуктів. Це стало значним кроком у її розвитку від періоду післявоєнного відновлення.

Для України також може стати цінним досвід Південної Кореї у подоланні корупції. Хоча корупційні скандали з участю вищих посадових осіб у цій країні

виникали й у 21 столітті, але вони вже не відбувались системно. Рівень толерантності суспільства до корупційних проявів відчутно змінився.

«Як результат, з 1960 по 1980 року Південна Корея мала стабільне зростання економіки в середньому 8%, її ВВП в рази перевищував ВВП Північної Кореї. У 1963-1969 роках середній щорічний приріст ВВП загалом досягав 35%. Це зростання заклало фундамент для того, що Південна Корея стала однією з провідних світових економік вже до 2000 року» [4].

Представники експертного середовища наголошують на доцільності врахування Україною досвіду Боснії і Герцеговини в питаннях управління й реструктуризації зовнішнього боргу. «Зважена й послідовна політика у цій сфері та, звісно ж, списання позикодавцями частини кредитів, дозволили знизити рівень держборгу з 66% ВВП у 1999 році до 35% у 2004-му. У цілому програму післявоєнної реконструкції Боснії і Герцеговини визнали успішною. Реальний ВВП країни збільшився на 22,9% у 1997 році, на 13,8% у 1998, на 10,8% у 1999 і на 4,4% у 2000 році» [10].

Поряд з позитивним досвідом, Україні варто врахувати і допущені Боснією і Герцеговиною помилки, з тим, щоб запобігти їх повторенню. Негативний досвід Боснії і Герцеговини, як зазначають експерти, стосується таких моментів: відновлення здійснювалось без вироблення чіткої стратегії економічного розвитку; через відсутність єдиного центру координації не досягалась належна узгодженість дій між донорами; внаслідок низького управлінського потенціалу органів влади Боснії і Герцеговини більшість проєктів носили фрагментарний тимчасовий характер й не мали стратегічної спрямованості, що завадило забезпеченню ними ефективного впливу на розвиток економіки країни; недостатньо були розроблені механізми модернізації промисловості країни, інструментарій відновлення та реструктуризації промислових підприємств, що зумовило несприятливий бізнес-клімат, повільний розвиток інвестиційної діяльності, високий рівень безробіття, низькі темпи розвитку сектору малого та середнього бізнесу в країні. Недостатньо адекватне реагування публічного управління на ситуацію в країні, відсутність

необхідних реформ призвело до посилення її залежності від міжнародної допомоги.

Досвід зарубіжних країн щодо публічного управління процесами післявоєнної відбудови має як позитивні так і негативні аспекти. Однак всі вони повинні бути розглянуті й враховані при виробленні національної моделі публічного управління післявоєнним оновленням України, з тим щоб уникнути помилок, імплементувати прогресивні підходи й забезпечити ефективне досягнення цілей суспільних перетворень в орієнтації на національні інтереси, вимоги національної безпеки та сталого розвитку.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

2.1. Аналіз інституціонального забезпечення публічного управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану

Реагуванням на надзвичайні умови воєнного стану в Україні стало формування інституціональної бази публічного управління життєдіяльністю територіальних громад, яка заклала підґрунтя чіткого, злагодженого вирішення нагальних завдань органами публічної влади в рамках побудови адаптивних функціонально-організаційних управлінських структур.

Основу такої інституціональної бази публічного управління складають положення Конституції України [9], Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [23], Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [19], Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» [22], Постанова Кабінету Міністрів України від 08 липня 2020 року № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану» та інших нормативно-правових актів [14].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [23], заклав підґрунтя розвитку нових аспектів публічного управління життєдіяльністю територіальних громад, що стосуються зміни порядку функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі утворення військових адміністрацій, за якими закріплені повноваження забезпечення безпеки територіальних громад. При цьому органи місцевого самоврядування і далі виконують закріплені за ними повноваження щодо вирішення питань місцевого значення в контексті забезпечення життєдіяльності територіальних громад, з урахуванням особливих умов воєнного стану.

Тобто, в умовах воєнного стану управління територіальними громадами забезпечується в рамках системи багаторівневого управління з використанням сукупності нових управлінських зв'язків між органами влади в горизонтальній і вертикальній площині, що зорієнтовані на координацію й інтеграцію зусиль владних структур в напрямі забезпечення стабільного функціонування всіх сфер життєдіяльності територіальних громад, безпеки, громадського порядку.

З метою забезпечення національної безпеки й вирішення назрілих проблем територіальних громад в умовах воєнного стану діяльність органів місцевого самоврядування регулюється базовим законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [21] та положеннями Закону України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [23], яким врегульовано питання створення військових адміністрацій.

Цими законодавчими актами визначено, що органи місцевого самоврядування взаємодіють з військовими адміністраціями, утвореними Президентом України для забезпечення дії Конституції та законів України в умовах воєнного стану. Органи місцевого самоврядування і військові адміністрації забезпечують запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, громадського порядку та безпеки, оборони, захисту національних інтересів, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Військові адміністрації утворюються на підставі Указів Президента на період дії воєнного стану та 30 днів після його закінчення чи скасування і можуть бути трьох типів: обласні, районні та населених пунктів.

Законодавством «передбачено три підстави для утворення обласних та районних військових адміністрацій: у разі нескликання сесії відповідної районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки; у разі припинення їхніх повноважень згідно із законом; для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку» [23].

Саме на основі третьої підстави, у відповідності до Указу Президента № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. в Україні, як реакція на збройну агресію росії, були

утворені обласні та районні військові адміністрації шляхом набуття такого статусу відповідними обласними та районними державними адміністраціями. Відповідно голови обласних та районних державних адміністрацій набули статусу начальників цих військових адміністрацій.

Основною підставою для створення військових адміністрацій населених пунктів є «нездійснення місцевими радами та/або їхніми виконавчими органами, та/або сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень» [23]. Слід зазначити, що саме підстава створення військової адміністрації виступає детермінантою побудови її організаційної структури та штатного розпису. Це є демонстрацією гнучкого реагування публічно-управлінської системи на актуальні потреби, зумовлені воєнним станом.

Законодавчо закріплені гарантії керованості процесами життєдіяльності територіальних громад, якими передбачено, що у випадках неієздатності органу місцевого самоврядування військова адміністрація зобов'язана реалізувати частину його функцій, передбачивши для цього належний штат працівників. Коли орган місцевого самоврядування забезпечує належну функціональну спроможність він реалізує свої повноваження у взаємодії з військовою адміністрацією. Відповідно організаційна структура військової адміністрації в цьому випадку буде іншою, оскільки вона не перебирає окремі функції органу місцевого самоврядування. Ці аспекти і визначають ключову відмінність між військовими та військово-цивільними адміністраціями, оскільки призначенням останніх є виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади.

Законодавчо закріплено, що діяльність військових адміністрацій щодо реалізації повноважень органів місцевого самоврядування фінансується за рахунок коштів місцевих бюджетів, а виконання інших функцій – за рахунок державного бюджету України.

Діяльність районних військових адміністрацій щодо забезпечення оборони, захисту критичної інфраструктури, громадської безпеки і порядку, забезпечення правового режиму воєнного стану координується, спрямовується й

контролюється Генеральним штабом Збройних Сил України, Кабінетом Міністрів України, обласними державними адміністраціями.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [23] закріплено, що «у разі неможливості функціонування відповідного органу місцевого самоврядування військовим адміністраціям населених пунктів, окрім основних повноважень щодо запровадження та здійснення заходів режиму воєнного стану, переходять такі основні повноваження, які в мирний час притаманні лише ОМС: складання, затвердження та забезпечення виконання місцевого бюджету, внесення змін до нього; установлення ставок місцевих податків і зборів, прийняття рішення щодо надання згідно із законодавством відповідних пільг з їх сплати; установлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги; управління комунальним майном, об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту й зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних ТГ; надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок; управління закладами й установами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури й спорту, надавачами соціальних послуг, які належать ТГ або передані їм; забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних ТГ, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; розв'язання питань водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод»[23].

За умов, коли обласні та районні ради зберегли свою спроможність працювати, вони повинні виконувати покладені на них функції, у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [21], навіть при тому, що на відповідній території створена військова адміністрація. У цьому разі військові адміністрації здійснюють повноваження державних адміністрацій і повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [23].

Варіанти розподілу повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного часу наведено в таблиці 2.1

Таблиця 2.1

Варіанти розподілу повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного часу

<p>В області (районі, населеному пункті) створено військову адміністрацію, обласна, районна або місцева рада не може функціонувати</p>	<p>Відповідна військова адміністрація здійснює повноваження:</p> <ul style="list-style-type: none"> - державної адміністрації (обласної або районної); - із запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; - обласної та/або районної ради, виконавчий апарат якої підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації; - сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, а начальник військової адміністрації - сільського, селищного, міського голови
<p>В області (районі) створено військову адміністрацію, але обласна або районна рада може функціонувати</p>	<p>Військова адміністрація здійснює повноваження:</p> <ul style="list-style-type: none"> - державної адміністрації (обласної або районної); - із запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану. <p>Обласна або районна рада виконує свої повноваження, проте підпорядковується військовій адміністрації в межах встановлених заходів правового режиму воєнного стану</p>
<p>У населеному пункті не створено військову адміністрацію, але створено обласну та районну військову адміністрацію</p>	<p>Місцева рада виконує свої повноваження, проте підпорядковується військовій адміністрації в межах встановлених заходів правового режиму воєнного стану.</p> <p>Голова міської ради має розширені повноваження. У межах деяких з цих повноважень обов'язковим є інформування відповідного голови обласної військової адміністрації.</p>

Примітка: складено автором.

На забезпечення гнучкості й адаптивності публічного управління життєдіяльністю територіальних громад значною мірою зорієнтований Закон України від 12 травня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [17], яким розширено повноваження голів територіальних громад щодо одноосібного ухвалення рішень «з таких питань: передача коштів з місцевого бюджету на потреби ЗСУ; створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги; боротьба зі стихійними лихами та епідеміями; поводження з небезпечними відходами; звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій; демонтаж будівель і споруд, які за результатами обстеження визнано аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей» [17].

Проведені дослідження свідчать, що сформована інституційна база управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану дозволила місцевим органам влади забезпечити ефективне вирішення назрілих завдань функціонування й розвитку місцевих соціально-економічних систем, формування спроможності територіальних громад протистояти кризовим явищам, вироблення дієвих механізмів нарощування потенціалу економічного й соціального розвитку територій і громад на основі створення сприятливого середовища здійснення підприємницької, інвестиційної, інноваційної діяльності.

Розвитку управлінського потенціалу на місцевому рівні значною мірою сприяють відпрацьовані механізми взаємодії органів місцевого самоврядування із військовими адміністраціями, що дозволяють на основі синергії й комплементарності виробляти й реалізувати програмні документи забезпечення стабільної життєдіяльності й оновлення територіальних громад.

Поряд з цим слід зауважити, що нестабільність, непередбачуваність й динамічність суспільних перетворень, поява нових викликів обумовлюють

необхідність постійного перегляду інституційного забезпечення публічного управління життєдіяльністю громад в умовах післявоєнного оновлення.

2.2. Механізми публічного управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану

Публічне управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану є складним і багаторівневим процесом, який базується на сукупності управлінських механізмів, зорієнтованих на забезпечення стабільності та розвитку громад в умовах правової дії воєнного стану та післявоєнної відбудови.

Загалом, механізми публічного управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану можна представити в розрізі декількох видів, згідно специфіки їх застосування, а саме:

- механізми, що пов'язані з формуванням правового та організаційного середовища життєдіяльності територіальних громад;
- механізми, що стосуються економічної та фінансової діяльності територіальних громад;
- механізми вирішення соціальних питань в умовах воєнного стану;
- механізми забезпечення цивільного захисту;
- механізми налагодження інформаційно-комунікативної взаємодії місцевих органів влади з жителями громади та організаціями, розміщеними на її території.

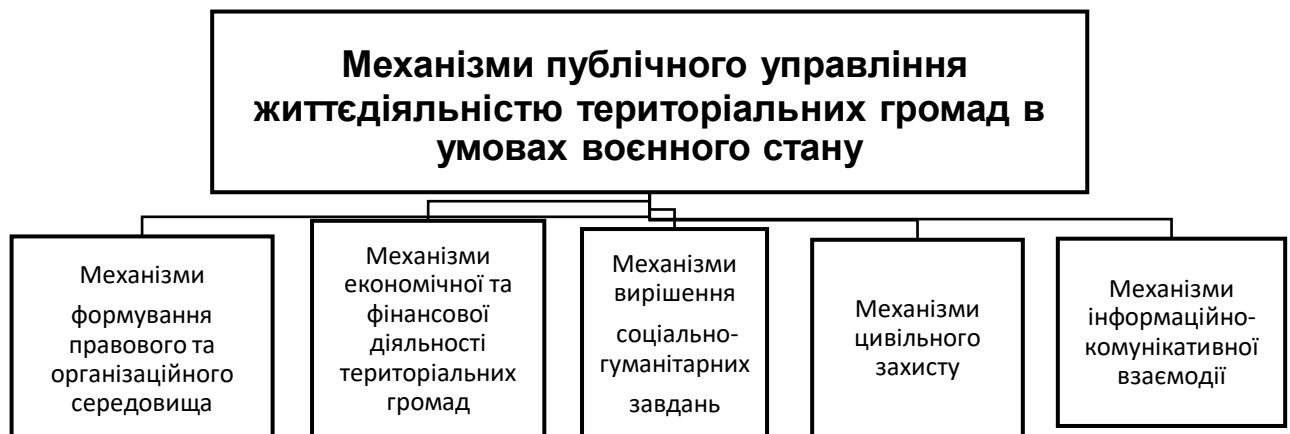


Рис. 2.1 Механізми публічного управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану

Примітка. Побудовано автором на основі [19].

Варто зауважити, що в умовах воєнного стану важливого значення набувають підходи до вироблення механізмів управління життєдіяльністю територіальних громад на засадах багаторівневого публічного управління. Це закладає передумови для ефективного вирішення нагальних завдань у всіх сферах життєдіяльності територіальних громад на основі залучення потенціалу органів влади всіх рівнів, узгодженого вироблення заходів реалізації локальної й секторальних політик, формування адаптивних мережевих структур за участі владних, громадських та бізнесових інституцій для узгодженого розроблення та реалізації локальних програмних документів й використання інструментів стратегування.

Механізми формуванням правового та організаційного середовища життєдіяльності територіальних громад зорієнтовані на актуалізацію нормативно-правової бази функціонування системи публічного управління на місцевому рівні. Вплив цих механізмів на розвиток територіальних громад в умовах воєнного стану знаходить відображення в аналізі законодавства й внесенням в нього змін, або ж введенні в дію певних нормативно-правових актів, з метою приведення діяльності місцевих органів влади у відповідність до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [23]. Прикладом реалізації цього механізму є прийняття в першому читанні Законопроекту № 9518 «Про вдосконалення правового регулювання інституту старост в умовах воєнного стану» [16], яким передбачено спрощення процедури призначення та звільнення старост та врегулювання їхньої діяльності задля надання управлінським процесам в межах територіальної громади більшої обґрунтованості щодо врахування особливостей населених пунктів в рамках старостинських округів, забезпечення гнучкого й оперативного реагування на появу нових запитів й вимог їх жителів в умовах воєнного стану.

Зміни у всіх аспектах суспільного життя, зумовлені війною, виступають імперативами, що мають враховуватися при перегляді й актуалізації локальних нормативних актів, зокрема стратегій розвитку територіальних громад та планів їх соціально-економічного розвитку.

Основу механізмів забезпечення економічної та фінансової діяльності територіальних громад в умовах воєнного стану складає інструментарій пошуку додаткових можливостей активізації місцевої економіки з використанням активів громади, запровадження дієвих важелів формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, в контексті підвищення спроможності територіальних громад.

Умови воєнного часу зумовили спрямування фінансово-економічних механізмів публічного управління життєдіяльністю територіальних громад на вирішення комплексу завдань, пов'язаних з оптимізацією та переспрямуванням бюджетних видатків на підтримку Збройних сил України, створення умов безпечного функціонування та відбудову об'єктів інфраструктури, забезпечення соціального захисту та безпеки громадян в межах територіальної громади. Важливою складовою фінансово-економічних механізмів є залучення міжнародної допомоги від спеціальних фондів у вигляді грантів для реалізації проєктів в контексті забезпечення соціального розвитку територіальних громад, реалізації завдань післявоєнної відбудови.

Загострення соціальної кризи та соціальної напруги зумовило посилення уваги до управління соціальною сферою територіальних громад, удосконалення механізму соціального захисту та соціального супроводу населення в умовах воєнного стану в Україні. Дані механізми реалізуються через розробку місцевими органами влади соціальних програм, що спрямовані на надання різних видів соціальних послуг та безоплатної допомоги для найбільш вразливих категорій населення та осіб, що постраждали внаслідок бойових дій на території країни, включаючи внутрішньо-переміщених осіб, ветеранів та учасників бойових дій, родини військовослужбовців та людей з інвалідністю. Підтримка соціально вразливих верств населення здійснюється органами місцевого самоврядування через надання фінансової та матеріальної допомоги, організацію соціального супроводу й соціального обслуговування.

Поряд з цим, важливою складовою механізму публічного управління соціальною сферою територіальних громад є забезпечення органами місцевого

самоврядування організації психологічної підтримки та медичного забезпечення населення в умовах воєнного стану, адже робота над організацією діяльності служб психологічної підтримки та реабілітації для громадян, що зазнали стресу або травм через бойові дії є надзвичайно важливим елементом підтримки населення територіальної громади.

Забезпечення доступу населення до психологічної допомоги, психологічного консультування, відновлення психологічного здоров'я виходить до пріоритетних управлінських завдань на місцевому рівні, вирішення якого повинно забезпечуватись через залучення потенціалу медичних закладів територіальних громад, створення центрів психореабілітації для проведення як індивідуальної роботи з громадянами, так і групової терапії, організацію роботи мобільних бригад психологів, створення гарячих ліній психологічної підтримки.

В умовах війни посилюються вимоги до вироблення на місцевому рівні управлінських механізмів забезпечення доступу населення до якісного медичного обслуговування на основі створення медичних кластерів, медичних округів, підвищення рівня ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я. При цьому на перший план виходять завдання управління щодо забезпечення доступу населення до послуг екстреної медичної допомоги, лікування та реабілітації поранених військовослужбовців та цивільного населення, надання медичної допомоги внутрішньо переміщеним особам, забезпечення соціально вразливих верств населення лікарськими засобами.

Окремим механізмом публічного управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану є механізм цивільного захисту. Надаючи питанням безпеки пріоритетного значення територіальні громади формують і розвивають системи цивільного захисту виробляючи управлінські механізми забезпечення вирішення завдань щодо: «створення органів управління у сфері цивільного захисту; забезпечення гасіння пожеж та реагування на надзвичайні ситуації; створення й керівництва місцевими пожежно-рятувальними підрозділами; оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайної ситуації, загрози ракетних та артилерійських

обстрілів; укриття населення в захисних спорудах цивільного захисту; евакуації і розміщення населення у безпечних районах; забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайної ситуації; забезпечення радіаційного, хімічного, біологічного та медичного захисту населення; проведення інструктажу населення на випадок надзвичайної ситуації» [13].

Важливим механізмом в системі публічного управління життєдіяльністю і розвитком територіальних громад в умовах воєнного стану, що сформувався в результаті розвитку громадянського суспільства, став механізм співпраці органів місцевого самоврядування з волонтерськими організаціями. Цей механізм передбачає запровадження різних організаційних форм співпраці з волонтерськими організаціями в залежності від видів послуг, які вони пропонують. Важливою складовою цього механізму є здійснення заходів щодо: доведення до населення інформації про діяльність волонтерських організацій, з тим, щоб їхніми послугами могли скористатись якомога більше громадян; надання організаційної підтримки діяльності волонтерських організацій; сприяння в забезпеченні волонтерських організацій приміщеннями та технічними засобами; залучення потенціалу волонтерських рухів до реалізації соціальних проєктів на території територіальної громади.

Налагодження дієвої взаємодії органів місцевого самоврядування з волонтерськими організаціями розширює можливості ефективного вирішення назрілих проблем в різних сферах життєдіяльності територіальної громади при значній потребі в ресурсах і їх обмеженості. Реалізація цього механізму базується на положеннях Закону України «Про волонтерську діяльність» [], що регулює відносини, які пов'язані із здійсненням волонтерської діяльності в Україні.

Виклики воєнного часу загострили питання ефективного використання механізмів налагодження інформаційно-комунікативної взаємодії місцевих органів влади з жителями громади та організаціями, розміщеними на її території. Оперативне інформування населення під час правового режиму воєнного стану на рівні місцевого самоврядування є надзвичайно важливим завданням місцевих

органів влади, оскільки забезпечення процесу регулярного інформування населення про поточний стан справ щодо безпекової ситуації через офіційні веб-сайти, соціальні мережі, місцеві засоби масової інформації та інші комунікаційні канали є ключовою складовою управлінського процесу на рівні місцевого самоврядування. При цьому органам управління важливо дотримуватись основних норм подачі інформації для населення, з тим, щоб інформація була достовірною, своєчасно доведеною та доступною для всіх верств населення.

В умовах воєнного стану в процесі реалізації механізмів інформаційно-комунікаційного забезпечення жителів територіальної громади та організацій значна увага зосереджена на питаннях роз'яснення заходів безпеки та надання рекомендацій на випадок виникнення надзвичайної ситуації або оголошення евакуації, а також реалізації заходів щодо боротьби з дезінформацією.

Органами місцевого самоврядування проводиться значна робота щодо налагодження каналів зв'язку з громадськістю шляхом створення платформ для електронних звернень громадян, організації гарячих ліній. Використання органами місцевого самоврядування механізмів інформаційно-комунікаційної взаємодії з населенням, громадськими й підприємницькими структурами закладає підґрунтя для врахування їхніх інтересів при прийнятті публічно-управлінських рішень.

Реагуванням публічно-управлінської системи на виклики воєнного часу є вироблення механізмів військового співробітництва в рамках виконання координаційних дій в процесі реалізації основних положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [23]. Концепція цього механізму полягає в забезпеченні органів місцевого самоврядування територіальних громад додатковими повноваженнями для оперативного вирішення проблем на місцях, в залежності від причини виникнення цих проблем та географічного розміщення територіальних громад відносно зони бойових дій. Цей механізм базується на реалізації права ухвалення рішень щодо використання наявних в територіальній громаді ресурсів, інструментарії забезпечення громадської безпеки та управління соціально-гуманітарною допомогою. Реалізація даного механізму

передбачає налагодження ефективної співпраці між органами місцевого самоврядування, військовим керівництвом та військовою адміністрацією для забезпечення координації дій у сфері безпеки та обороноздатності на території громади. Управлінська взаємодія полягає в обміні важливою інформацією, спільному плануванні заходів з цивільного захисту та підтримки населення, а також використанні військових ресурсів для підтримки цивільних, відновлення інфраструктури громади, надання медичної допомоги населенню, забезпечення евакуації населення, обмеження доступу до об'єктів критичної інфраструктури, забезпечення громадського порядку, проведення мобілізаційних заходів, тощо.

Забезпечення ефективного управління життєдіяльністю територіальних громад в умовах воєнного стану потребує комплексного та системного підходу до використання управлінських механізмів на основі налагодження дієвої взаємодії органів влади всіх рівнів в контексті реалізації засад багаторівневого управління та залучення потенціалу всіх суспільних інституцій.

РОЗДІЛ 3. ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕАЛІЗУВАТИ ЗАВДАННЯ ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ

Формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови являється одним із пріоритетних завдань, що постає перед органами влади всіх рівнів. Основні критерії післявоєнної відбудови полягають в оновлені та зміцненні системи публічного управління за основними напрямками, серед яких варто виокремити інституційне і правове забезпечення та розвиток соціально-економічної політики, а також формування спроможного громадянського суспільства та посилення міжнародної співпраці.

Стосовно формування спроможності системи публічного управління створити передумови для реалізації завдань післявоєнної відбудови на основі розвитку інституційного та правового забезпечення, то, для початку, варто розглянути основні проблеми, що існують в системі публічного управління, які можуть стати на заваді ефективній післявоєнній відбудові і потребують вирішення.

Головними проблемами, що можуть становити загрозу у напрямку інституційного та правового забезпечення процесів післявоєнної відбудови є корупція, бюрократизм, недостатнє фінансове забезпечення та кадровий голод, а також політична нестабільність внаслідок недосконалого законодавства та недовіри до судової та правоохоронної системи. Адже високий рівень корупції несе в собі загрозу зниження показників ефективності діяльності органів влади на місцевому, регіональному та національному рівнях публічного управління, підвищує ризик невдачі процесу реформування та посилення негативних тенденцій в суспільстві.

Надмірний бюрократизм є причиною уповільнення процесу прийняття публічно-управлінських рішень органами влади, а також ставить під загрозу темпи післявоєнної відбудови в контексті розгляду цілісного комплексу дій на кожному рівні публічного управління країни та сповільнює можливості

швидкого реагування на виклики, що спричинені дією правового режиму воєнного стану та веденням бойових дій на території держави. Недостатнє фінансування та кадровий голод в системі публічного управління країни відображається в обмеженості фінансової спроможності до відновлення багатьох регіонів країни, що в свою чергу провокує явище економічної стагнації, та складності залучення висококваліфікованих фахівців на роботу в систему публічного управління. Внаслідок цього існує ризик недостатньої спроможності системи публічного управління виробляти й реалізувати проекти післявоєнної відбудови.

Вирішення проблем інституційного та правового забезпечення процесу формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови полягає в оновленні та удосконаленні діяльності владних інституцій на місцевому, регіональному та національному рівнях публічного управління, провадженні антикорупційних заходів та підвищенні кваліфікації кадрів на кожному з рівнів управління в процесі реалізації спеціальних програм розвитку публічної служби. Необхідним також є реформування судової системи та удосконалення кадрового та інституційного забезпечення функціонування системи правоохоронних органів для забезпечення правопорядку та безпеки громадян в умовах післявоєнної відбудови та реалізації секторальних реформ відновлення держави.

Поряд з цим, існують проблеми великої кількості постраждалих внаслідок бойових дій та руйнувань інфраструктури на теренах держави, що супроводжується посиленням проблем у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення громадян з категорії ветеранів, соціально незахищених верств населення, інвалідів, внутрішньо-переміщених осіб та інших, хто цього потребує. В сукупності, ці проблеми ставлять під загрозу досягнення бажаних показників соціально-економічного розвитку та провокують зниження рівня життя населення не лише в період воєнного стану, але й в період післявоєнної відбудови.

Подолання проблем, що стосуються соціально-економічного розвитку, в процесі формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання та проекти післявоєнної відбудови, полягає у розробці та реалізації стратегічних програм відновлення економіки та створення сприятливого інвестиційного середовища для відбудови й розвитку інфраструктурного фонду територіальних громад, виробленні механізмів залучення фінансових ресурсів в розвиток соціальної сфери, запровадженні дієвих способів активізації підприємницької діяльності та структурного оновлення економіки.

Поряд з цим, необхідним є удосконалення розробки та реалізації соціальних програм підтримки соціально вразливих верств населення. Необхідним є розроблення державних, регіональних, локальних програм забезпечення соціального супроводу населення, що постраждало від війни, а військовослужбовців, внутрішньо-переміщених осіб, а також розвитку сфери охорони здоров'я, освіти, культури та науки. Реалізація цих положень дозволить сформувати інституційну площину вирішення проблем соціально-економічного розвитку та реалізації завдань післявоєнної відбудови.

Розвиток спроможного громадянського суспільства та посилення міжнародної співпраці є одними із ключових кроків на шляху формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови. Однак, як відомо, в період правового режиму воєнного стану посилюється недовіра до владних інституцій, внаслідок чого, спостерігається зниження рівня участі громадян в управлінських процесах, що супроводжується інституційними бар'єрами самоорганізації громадян та обмеження прояву громадських ініціатив. Немалу роль у такому наслідковому процесі відіграють неоднозначні ситуації, у яких часто впливає наявність корупції у владних структурах та порушення ними законодавства при реалізації проектів за участю бізнесу та громадських організацій, адже це і є чинником, що підриває довіру до органів влади й та як наслідок, ускладнює їхню діяльність, а також посилює розвиток бюрократизму, зменшує рівень комунікації між громадськістю, владою та міжнародними організаціями. За такої ситуації недостатньо реалізуються

можливості, пов'язані з міжнародною співпрацею на місцевому, регіональному та національному рівнях публічного управління.

Рішенням на шляху подолання цих проблем може стати залучення громадськості до управлінського процесу на всіх рівнях публічного управління, що у свою чергу дозволить забезпечити підвищення рівня прозорості та зростання показників підзвітності в системі публічного управління в процесі відбудови. Поряд з цим, забезпечення громадського контролю за розробкою та реалізацією програм соціально-економічного розвитку в процесі післявоєнної відбудови дозволить зміцнити рівень довіри міжнародних організацій, і в результаті, посилити інвестиційну активність та партнерство в рамках міжнародного співробітництва, за рахунок укладання двосторонніх угод щодо реалізації соціальних, економічних, екологічних проєктів в контексті реалізації стратегії післявоєнної відбудови країни.

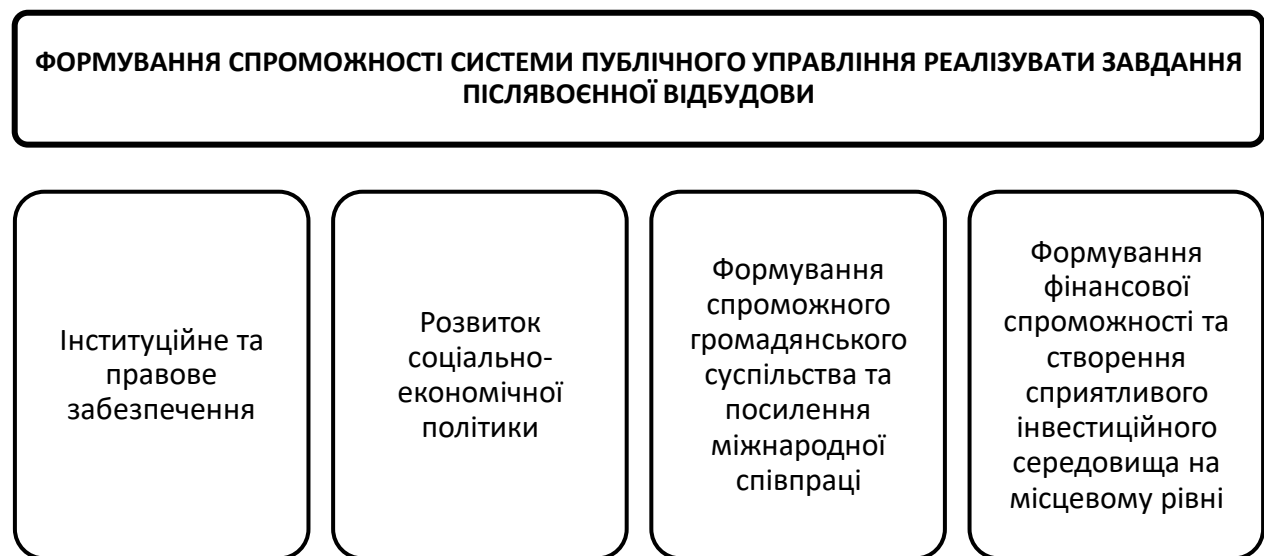


Рис. 3.1 Складові формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови

Примітка. Побудовано автором.

Важливим кроком на шляху формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови стало

утворення консультативно-дорадчого органу при Президентові України - Національної ради з відновлення України від наслідків війни [12].

«Національна рада з відновлення України від наслідків війни, у відповідності до законодавства, а саме - відповідно до Указу Президента від 21 квітня 2022 року № 266/2022 в рамках 24 робочих груп розробила план заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України. Матеріали, що містять список пропозицій щодо пріоритетних напрямків розвитку та реформ, а також стратегічних ініціатив, проектів нормативно-правових актів, формують основу післявоєнної відбудови держави. Прийняття і реалізація основних положень цих документів є необхідним для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди. В свою чергу, Національна Рада з відновлення визначила 15 «Національних програм» для досягнення цілей до 2032 року включно» [30].

Національна програма зміцнення оборони і безпеки полягає у забезпеченні процесу модернізації оборонного сектору та нарощуванні оборонної промисловості, задля зміцнення обороноздатності країни. Програма що стосується прагнення України до інтеграції в ЄС полягає у синхронізації з Копенгагенськими критеріями та забезпеченні доступу до ринків. В свою чергу, наявною є програма відбудови чистого та захищеного середовища і забезпечення сталого розвитку в синхронізації з Зеленою Угодою ЄС. «Національна програма підвищення стійкості інтегрованої енергетичної системи полягає у розширенні інтерконекту із ENTSO-E, розвитку нафтопродуктопроводів у прив'язці до НПЗ у Європі, а також розбудові газових сховищ. Поряд з цим, повинна відбутись підтримка переходу ЄС до енергетики з нульовим викидом вуглецю в рамках розвитку без вуглецевої енергетики (ядерної та ВДЕ), збільшення виробництва газу та біопалива та розвитку екосистеми H2» [30].

Варто відмітити, що Національна рада з відновлення України від наслідків війни визначила також такі національні програми, як поліпшення бізнес-середовища, забезпечення доступу до «екстреного фінансування», включаючи гранти, гарантії, компенсацію ставки забезпечення доступу до фінансування з

конкурентоспроможною вартістю капіталу, забезпечення макрофінансової стабільності, а також розвиток секторів економіки з доданою вартістю на тлі глобальних тенденцій, Зеленої Угоди та конкурентної позиції України, зокрема машинобудування, сільського господарства, металургії, деревообробної промисловості, будівельного сектору, інноваційних технологій.

В контексті визначених національних програм забезпечення післявоєнного відновлення передбачено реалізацію комплексу заходів щодо «усунення вузьких місць у логістиці з ЄС для підвищення стійкості ланцюжків постачання, включаючи залізницю, річковий транспорт та дороги, а також поліпшення сполучення в Україні шляхом модернізації логістики, а саме - розвитку та реконструкції доріг і мостів, розширення коридору в ЄС, модернізації житла в регіонах з пріоритетним акцентом на енергоефективності та нових пілотних проєктах міського планування, модернізації соціальної інфраструктури, розвитку системи освіти з фокусом на основні компетенції та інновації, модернізації системи охорони здоров'я» [30].

Значні можливості формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови пов'язуються з подальшим розвитком її цифровізації. Наочним підтвердженням цього є виконання програми «Відновлення», яка за останній рік сприяла 57 тисячам українців відбудувалися чи купили нове житло. «Послугу розроблено Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури спільно з Міністерством цифрової трансформації за підтримки проєкту USAID / UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/ TAPAS» і Світового банку» [24].

Формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови має базуватись на системному підході до модернізації інституційного, функціонального, організаційного, кадрового забезпечення діяльності органів влади всіх рівнів, налагодження їх ефективної взаємодії з громадським й підприємницьким сектором.

ВИСНОВКИ

Загалом, слід зазначити, що війна безумовно внесла значні корективи у функціонування системи публічного управління в Україні, і тепер на перший план виходять завдання забезпечення її ефективного та безперебійного функціонування в кризових умовах, з урахуванням нових ризиків та викликів. При цьому, все ще залишається актуальним питання вирішення ключових проблем публічного управління та побудови цілісної, адаптованої, цілеспрямованої національної публічно-управлінської системи.

В умовах воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її регіонами. Це ставить нові виклики перед системою публічного управління в Україні. 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.

Важливого значення в нинішніх умовах також набуває формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави, її регіонів та громад з урахуванням актуальних потреб воєнного часу. Основними механізмами розвитку публічного управління, орієнтованими на підвищення його ефективності шляхом впровадження нової моделі стратегування та ефективних інструментів стратегічного планування є фінансовий, соціальний і ринковий.

Забезпечення удосконалення публічного управління потребує комплексного підходу, який враховує соціальні, економічні, технологічні та культурні аспекти. Для досягнення цілей післявоєнної відбудови варто звернути увагу на такі напрямки як:

- технологічна трансформація - впровадження сучасних технологій для розширення доступу до інформації та швидкого обміну даними між різними гілками влади;

- розвиток місцевого самоврядування - залучення потенціалу децентралізації для ефективного вирішення місцевих проблем.

- запобігання корупції - впровадження механізмів контролю та аудиту для уникнення корупційних діянь;

- сприяння інноваціям та підприємництву - підтримка інновацій у публічному управлінні та бізнесі для стимулювання економічного розвитку;

- залучення міжнародного досвіду - імплементація передового досвіду публічного управління;

- сприяння рівності та інклюзивності - забезпечення рівних можливостей для всіх верств суспільства, врахування потреб різних груп при прийнятті рішень;

- сталість стратегій та довгострокове планування - розробка довгострокових стратегій для стабільного економічного та соціального розвитку;

- сприяння екологічній стійкості - розвиток екологічно стійких технологій, розумне використання природних ресурсів, заохочення сталого способу життя.

Врахування цих аспектів дозволить забезпечити комплексний підхід до формування спроможності національної публічно-управлінської системи вирішувати складні завдання післявоєнного оновлення України.

З огляду на сучасні виклики та уроки, отримані з післявоєнного досвіду інших країн, Україна має унікальну можливість не тільки відновити свою інфраструктуру та економіку, а й створити надійне підґрунтя для динамічного, стабільного поступу.

Враховуючи сучасні виклики, післявоєнне оновлення України потребує не тільки значних ресурсів, а й стратегічного планування та впровадження комплексних реформ у публічному управлінні. Формування спроможності системи публічного управління реалізувати завдання післявоєнної відбудови має базуватись на системному підході до модернізації інституційного, функціонального, організаційного, кадрового забезпечення діяльності органів влади всіх рівнів, налагодження їх ефективної взаємодії з громадським й підприємницьким сектором.

