

**Л.В. ПЕРЕВАЛОВА**

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

У статті досліджуються проблеми правового регулювання публічного управління в Україні в умовах воєнного стану. На підставі законодавчих актів та наукових праць вітчизняних авторів проаналізований сучасний стан публічного управління та його недоліки. Акцентовано увагу на факторах, які впливають на ефективність публічного управління. Визначено фактори, котрі можуть привести до кризи в системі публічного управління. Окреслено загальні функції публічного управління, виділені функції, які виконує публічне управління під час воєнного стану. Розглянуто зміни у структурі публічного управління під час воєнної російської агресії. Визначено першочергове значення впровадження у систему публічного управління нових механізмів та стандартів, які притаманні розвинутим країнам світу.

**Ключові слова:** публічне управління, воєнний стан, функції публічного управління, військово-цивільні адміністрації, військові адміністрації.

**L. V. PEREVALOVA**

## **LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATION IN UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE**

The article examines the problems of legal regulation of public administration in Ukraine under martial law. On the basis of legislative acts and scientific works of domestic authors, the current state of public administration and its shortcomings are analyzed. Attention is focused on the factors that affect the efficiency of public administration. Factors that can lead to a crisis in the public administration system have been identified. The general functions of public administration are outlined, the functions performed by public administration during martial law are highlighted. Changes in the structure of public administration during the Russian military aggression are considered. The primary importance of introducing new mechanisms and standards, which are characteristic of the developed countries of the world, into the system of public administration was determined.

**Key words:** public administration, martial law, functions of public administration, military-civilian administrations, military administrations.

**Постановка проблеми.** Усі роки незалежності в державі відбувався процес вдосконалення системи публічного управління, для забезпечення якості якого було багато зроблено. Державне управління, яке є видом діяльності держави, спрямовано на здійснення управлінських функцій з метою подальшого економічного, соціального, культурного розвитку України, забезпечення реалізації державної політики в усіх сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод, закріплених Конституцією. Перетворення останніх років були пов'язані з прагненням децентралізувати систему державної влади, сформувані спроможні територіальні громади – всі ці намагання особливо актуальні й сьогодні у зв'язку з євроінтеграційними спрямуваннями нашої держави.

Нові законодавчі акти у сфері державного управління, значна частина яких цілеспрямовано розроблялась та приймалась в інтересах підвищення якості державного управління, були спрямовані на створення і забезпечення роботи необхідних для цього механізмів і інструментів державного управління. Це Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції» та інші.

Однак останні роки були дуже складними для

нашої держави. Економічна криза, пандемія на COVID – 19, повномасштабна російська агресія, яка почалась 24 лютого 2022 року, створили нові загрози та виклики в усіх сферах суспільного життя, в тому числі й в системі публічного управління, яке змушено забезпечувати функціонування нашої держави у складних воєнних умовах.

Досвід країн, які пережили військові дії на своїй території, показує, що основними проблемами, з якими стикаються такі держави, є: руйнування налагоджених механізмів управління державою, економічна криза, зруйнована промисловість та сільське господарство, згорання дрібного та середнього бізнесу, втрата значної частини бюджетних надходжень, інновацій, загострення соціальних і демографічних проблем, посилення бідності, інфляція.

Тому дослідження факторів, які впливають на ефективність роботи публічного управління в умовах війни, сьогодні особливо актуальні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам удосконалення механізмів розвитку публічного управління в Україні, ефективності публічного управління у різних сферах суспільного життя, присвячені наукові дослідження В. Базилевича, В. Лугового, О. Оболенського, Ю. Пахомова, І. Розпутенка, В. Токарева, А. Чухно, С. Чистова та інших вчених. Однак, слід відмітити,

що наукові дослідження присвячені проблемам організації та розвитку публічного управління в умовах воєнного стану до цього часу в Україні фактично не проводились. Серед останніх наукових публікацій слід виділити дослідження В. Борщевського [2], О. Василиці [2], Є. Матвєєва [2], А. Миколоюка [3].

**Метою статті** є аналіз факторів, що впливають на ефективність діяльності органів публічного управління, та визначення механізмів удосконалення публічного управління в Україні в умовах воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Основним завданням державного управління завжди залишається регулювання та вдосконалення форм і методів управлінської діяльності. У демократичній країні воно відповідає за впровадження стратегії сталого розвитку країни та забезпечення прав і свобод людини. У більшості вітчизняних досліджень з теми ефективності державного та публічного управління вчені зазначають ряд недоліків, які були притаманні публічному управлінню в Україні: корумпованість; наявність колізій та внутрішніх суперечливих елементів; недосконале законодавче врегулювання; кадрові кризи, брак компетенцій у службовців; недостатній рівень прозорості та відкритості; нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер; недосконалість механізму політичного та адміністративного контролю [3, с.46].

Усі зазначені фактори можуть привести до виникнення кризи в системі публічного управління, яка здатна практично паралізувати діяльність органів державної влади, що стає вкрай актуальним в умовах воєнної російської агресії. Цілком зрозуміло, що організація та регулювання суспільних відносин – це завдання органів державної влади, що набуває головного, особливого значення під час воєнного стану.

У науці розрізняють поняття публічного управління у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні під публічним управлінням розуміють діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць [4, с.144]. Публічне управління у вузькому значенні розуміють як діяльність, що здійснюється в сфері виконавчої влади.

Зміст публічного управління, який відображається у функціях, складає сукупність його процесів, відносин та зв'язків, що свідчить про складність публічного управління. Слід погодитися з визначенням функцій публічного управління, яке надає І. Бородін. На його думку, функції – це зовнішнє вираження практичного функціонування органів публічного управління [1, с.24]. Функції

публічного управління є самостійними, об'єктивними та універсальними, вони обумовлені матеріальними та організаційно-правовими умовами управлінських процесів й використовуються у різних сферах публічного управління.

Усі функції публічного управління класифікуються за різними критеріями. Найбільш поширеним є поділ функцій на загальні, спеціальні та допоміжні.

До основних функцій публічного управління в умовах воєнного стану можна віднести, перш за все, забезпечення обороноздатності держави; забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян; забезпечення стабільності та правопорядку в країні; координацію діяльності усіх державних органів та організацій для досягнення найбільш ефективних, позитивних загальнодержавних результатів; здійснення контролю та нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя тощо.

Для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії під час проведення антитерористичної операції ще у 2015 році створювалися військово-цивільні адміністрації.

Відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції [5]. Їх основне завдання полягало у виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції. Тобто, у випадку утворення відповідної військово-цивільної адміністрації – обласні, районні, сільські, селищні, міські ради припиняли свої повноваження.

Після початку повномасштабної російської агресії проти нашої країни Президент України підписав указ «Про утворення військових адміністрацій», відповідно до якого на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку було створено обласні військові адміністрації [6, 7].

Військові адміністрації – це тимчасові державні органи, які діють на період воєнного стану, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням

здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [6, ст.4].

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Слід погодитися з думкою українських науковців, які акцентують увагу на факторах, що впливають на ефективність публічного управління під час воєнного стану та унеможливають його перехід на нові стандарти [2, с.33].

По-перше, це стосується незавершеності адміністративно-територіальної реформи, процес якої почався ще задовго до війни та викликав багато питань щодо її обґрунтованості та наслідків.

По-друге, не чітка визначеність повноважень органів держави, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, громадських організацій в сфері публічного управління, як співвідносяться їх функції.

По-третє, корупція, яка була складною проблемою для нашої країни ще у довоєнні часи та на яку звертали особливу увагу наші закордонні партнери. Останнім часом корупційні скандали стосуються багатьох сфер життя країни, це незаконна торгівля гуманітарною допомогою, хабарі, уникнення оподаткування та інше.

Усі ці проблеми, й не тільки виділені, знижують ефективність публічного управління.

**Висновки.** Отже, в умовах воєнного стану публічне управління має свої характерні особливості та механізми розвитку, які необхідно враховувати для визначення пріоритетів та напрямів підвищення ефективності управління державою як під час боротьби з агресором, так і під час відновлення країни. Першочергового значення набуває впровадження таких стандартів управління, які притаманні розвинутим країнам світу, що буде відповідати прагненням України до вступу в ЄС.

Подальші наукові дослідження можуть стосуватися механізмів підвищення ефективності публічного управління у різних сферах суспільного

життя з урахуванням особливостей різних регіонів нашої країни.

#### Список літератури

1. Бородин І.В. (2014). Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. № 3 (32). С. 24-29.
2. Борщевський В.В., Василюк О.Б., Матвеев С.Е. (2022). Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Серія *Публічне управління і адміністрування*. №2 (76). С. 30-35.
3. Миколюк А.В. (2022). Публічне управління в умовах воєнного стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Випуск 29. С.45-48.
4. *Публічне управління : термінологічний словник*. (2018). Уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. Київ : НАДУ. 224 с.
5. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 13, ст. 87. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
6. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022. Retrieved from [zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text)
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 28, ст. 250 Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

#### References (transliterated)

1. Borodin I.V. (2014). Funktsii publichnoho upravlinnia. *Yurydychnyi visnyk*. № 3 (32). S. 24-29.
2. Borshchevskiy V.V., Vasylytsia O.B., Matvieiev Ye.E. (2022). Publichne upravlinnia v umovakh voiennoho stanu: instytutsiini transformatsii, stratehichne planuvannia ta mekhanizmy rozvytku. Seria Publichne upravlinnia i administruvannia. №2 (76). S. 30-35.
3. Mykoliuk A.V. (2022). Publichne upravlinnia v umovakh voiennoho stanu: pytannia efektyvnosti. Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini. Vypusk 29. S.45-48.
4. Publichne upravlinnia : terminol. slov. (2018). Uklad. : V.S. Kuibida, M.M. Bilynska, O.M. Petroie ta in. Kyiv : NADU. 224 s.
5. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii : Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2015, № 13, st. 87. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
6. Pro utvorennia viiskovykh administratsii : Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 24.02.2022. Retrieved from [zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text)
7. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2015, № 28, st. 250 Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

*Надійшла (received) 21.05.2023*

*Відомості про авторів / About the Authors*

**Передалова Людмила Вікторівна (Perevalova Liudmyla)** – Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут», кандидат філософських наук, доцент, професор кафедри права, Харків, Україна; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5182-2838>