

**Б. Б. Мельниченко**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри теорії права та конституціоналізму  
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

*У статті досліджено особливості публічного управління в Україні в умовах воєнного стану, виокремлено основні шляхи його розвитку. Констатовано, що публічне управління – це одна із форм прояву публічної влади, в основу якої покладено принцип народного суверенітету, що проголошує народ його носієм і єдиним джерелом влади, здійснюється в інтересах і з метою задоволення потреб усього суспільства. Серед основних ознак публічного управління виокремлено такі: є формою прояву публічної влади; в його основу покладено принцип народного суверенітету, який проголошує народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в суспільстві; здійснюється в інтересах і з метою задоволення потреб усього суспільства. З'ясовано, що в умовах воєнного стану в Україні передбачено надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Зазначено, що введення воєнного стану в Україні призвело до внесення багатьох змін, включаючи ті, що стосуються організації та здійснення публічного управління. Зроблено висновок про те, що одним із основних варіантів ефективності публічного управління в умовах воєнного стану є повна консолідація зусиль і взаєморозуміння на усіх його рівнях, що вкрай важливо у воєнний час, налагодження тісної співпраці зі суспільством.*

**Ключові слова:** публічне управління, ознаки публічного управління, воєнний стан, шляхи розвитку публічного управління в Україні.

**Постановка проблеми.** Публічне управління в умовах воєнного стану має свої характерні особливості та шляхи розвитку. Від здатності публічного управління у повній мірі виконувати свої функції сьогодні залежить наша національна безпека. Відтак проблеми функціонування та розвитку публічного управління залишаються актуальними та потребують ґрунтовного дослідження і якнайшвидшого вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання становлення та розвитку публічного управління в Україні досліджували такі українські вчені, як: В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, С. М. Гладкова, І. А. Грицяк, В. С. Куйбіда, А. В. Миколіук, Н. І. Обушна, О. Ю. Оржель, А. М. Школик та інші.

**Мета статті** – дослідити особливості публічного управління в Україні в умовах воєнного стану, виокремити основні шляхи його розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Відомо, що публічне управління – це багатоаспектне, багатогранне явище. У літературі не існує сталого, вичерпного та загальновизнаного його визначення. Водночас спільною рисою усіх наукових досліджень є розуміння публічного управління як доволі складного виду діяльності, яке здійснюється за допомогою численних засобів, способів, методів та процедур. Його характерною ознакою є спрямованість на досягнення єдиної мети – задоволення суспільних потреб. Публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві з огляду на його соціальноорієнтований зміст, соціальну природу походження. Відповідно, публічне управління не може бути ізольованим від суспільства [1].

На підставі наукових напрацювань вітчизняних та зарубіжних вчених, а також власного розуміння досліджуваного явища, вважаємо, що

публічне управління – це одна із форм прояву публічної влади, в основу якої покладено принцип народного суверенітету, що проголошує народ його носієм і єдиним джерелом влади, здійснюється в інтересах і з метою задоволення потреб усього суспільства. Серед основних ознак публічного управління виокремимо такі: є формою прояву публічної влади; в його основу покладено принцип народного суверенітету, який проголошує народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в суспільстві; здійснюється в інтересах і з метою задоволення потреб усього суспільства. Перша ознака характеризує публічне управління з погляду розподілу влади, що є важливою і необхідною умовою формування правової та соціально відповідальної держави, її основоположним принципом. Друга ознака обґрунтовує зміст поняття публічного управління як категорії, похідної від суверенітету народу – джерела будь-якої форми владного утворення. Тобто інтереси народу повинні реально втілюватись у діяльності всіх суб'єктів публічної влади. Третя ознака відображає основне призначення публічного управління – задоволення потреб та інтересів людини.

Загальновідомо й те, що протягом останніх десятиліть концепція публічного управління суттєво змінювалась під впливом світових тенденцій політики та економіки. Глобальність цього явища знаходила вияв у тому, що воно охопило більшість країн світу. Серед основних цілей реформ – переосмислення урядами ролі держави стосовно громадян [2]. Визначальним критерієм для таких змін став перехід від «державоцентристської ідеології» (відносини «влади – підкорення»), за якою людина сприймається як «підвладний об'єкт», до так званої людиноцентристської ідеології, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на благо людини) – усебічно забезпечувати пріоритет її прав, свобод та законних інтересів [3].

Починаючи з 2015 року, Уряд та Верховна Рада України за активної участі українських та європейських експертів заклали законодавчу базу для реформування публічного управління в Україні, ухваливши низку нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються забезпечення таких реформ і програм як децентралізація та реформа державного управління, реформа державної служби й оптимізація системи державних органів, конституційна реформа, оновлення влади та антикорупційна реформа, програма електронного урядування тощо [4].

Повномаштабна збройна агресія Російської Федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, призвела до багатьох змін в системі управління державою. Того ж дня Президент України Володимир Зеленський видав Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [5], що передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень (ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII) [6].

У сфері реалізації публічно-владних управлінських функцій це означає запровадження певних особливостей. Зокрема, Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» було утворено 24 обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку [7].

Щоб ефективно протидіяти окупантам, військові адміністрації одночасно виконують функції військових та державних органів влади. Військові адміністрації консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [8]. Варто зауважити, що такий підхід якнайкраще сприяє безперервності функціонування публічної влади загалом та посиленню оборонної ефективності держави.

Зауважимо й те, що відповідно до ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» містить положення про те, що Президент України та Верховна Рада України в умовах воєнного стану повинні діяти виключно на підставі, в межах повноважень, наданих їм Конституцією та законами України. Те саме стосується Кабінету Міністрів України, інших органів державної

влади, військового командування, військових адміністрацій, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 11, ч. 3 ст. 12, ч. 2 ст. 12-2 вищезгаданого Закону, повноваження Верховної Ради України, Президента України, судів, органів та установ системи правосуддя, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені.

Безсумнівно, війна – це виклик, який вимагає ефективного функціонування системи публічного управління, щоб загроза зовні не зламала країну зсередини [9]. У цій битві за виживання важливі всі її складові, але найбільше підсумок війни залежить від ефективності публічного управління державою, ЗСУ, консолідованості суспільства та його підтримки владою. Тому нині як мінімум потрібна адаптація публічного управління до війни, яка вимагає гнучкості, рішучості, швидкості прийняття управлінських рішень, і налагодженні тісної співпраці між державою і суспільством, яке теж має швидко трансформуватись до умов та потреб воєнного часу. Водночас Україні потрібна не тільки швидка модернізація публічного управління, але й кардинальна зміна підходів до формування корпусу публічних службовців, особливо найвищої ланки. Це забезпечило б і підтримку влади суспільством і значно підвищило б ефективність функціонування публічної влади [10, с. 275].

Серед ключових факторів, які сьогодні сприяють підвищенню ефективності роботи спеціалістів системи публічного управління виокремлюють: впровадження можливості організації віддаленої роботи публічного службовця; спрощення процедури прийому на роботу нових спеціалістів; залучення на посади спеціалістів-військових у військово-цивільних адміністраціях; організація підвищення кваліфікації спеціалістів з акцентом на роботі в реаліях війни [9, с. 48].

Звернімо увагу й на те, що в умовах воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її регіонами. Нині 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, відносять інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміні-

стративно-територіальної реформи. 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. Основними механізмами розвитку публічного управління, орієнтованими на підвищення його ефективності шляхом впровадження нової моделі стратегування та ефективних інструментів стратегічного планування називають фінансовий, соціальний і ринковий [11, с. 34].

У контексті пошуку ефективних шляхів розвитку публічного управління в Україні особливо важливим є євроінтеграційні процеси і членство України в Європейському Союзі. Європейський Союз та всі явища і процеси, пов'язані із ним, асоціюються у громадян України передусім з високими стандартами, вимогами і цінностями [12, с. 3]. Серед них важливе місце посідають європейські стандарти публічного управління, які пов'язують зі створенням та функціонуванням ефективною та дієвою системи публічного управління. Уніфікувати європейські стандарти публічного управління складно, оскільки вони залежать від специфіки правових систем, закріплені у різних нормативно-правових документах, основані на звичаєвому праві, традиціях у сфері публічного управління, є компонентом організаційних структур і відображаються в конкретних процедурах європейських держав. Попри це важливим є виокремлення стандартних вимог щодо організації публічного управління у країнах Європейського Союзу, з-поміж яких: спрямованість на задоволення публічних інтересів та реалізація ідеології соціально відповідальної держави; налагодження стандартних європейських форм взаємодії громадянського суспільства із публічним управлінням; системність правового забезпечення публічного управління (наявність відповідних системних нормативних актів щодо процедур публічного управління); організація публічного управління відповідно до принципу верховенства права та демократизму.

Сьогодні Україна, не дивлячись на активне військове протистояння ворогу, рухається до набуття членства в ЄС. Так, наприкінці червня 2022 року лідери країн ЄС ухвалили рішення визнати європейську перспективу нашої держави. 17 червня 2022 року Європейська комісія рекомендувала Європейській раді надати Україні статус кандидата на вступ до Європейського Союзу. 23 червня 2022 року Європейська Рада надала Україні статус кандидата на вступ до Європейського Союзу [13].

Зрозуміло, що процедура вступу до ЄС досить тривалий і виснажливий процес, як для країни кандидата так і для ЄС загалом. Важливим є усвідомлення того, що євроінтеграція України є невіддільною частиною її успішного повоєнного відновлення. На щастя, нині, виконуючи певні зобов'язання, все більше є розуміння у всіх гілках влади, що відновлення може відбуватися взагалі тільки в контексті європейської інтеграції. Тобто Україна може стати членом Європейського Союзу лише, якщо вона відновиться, і Україна може відновитися, лише якщо вона стане членом Європейського Союзу. Це повністю нерозривні процеси. Це розуміють насправді і в Європейському Союзі [14].

**Висновки і пропозиції.** Тож, підсумовуючи, зазначимо, що війна в Україні, очевидно, внесла власні корективи в управління державою і тепер на перший план вийшло забезпечення ефективної роботи публічного управління в умовах війни з урахуванням нових ризиків та обставин. Одним із основних варіантів ефективності публічного управління в умовах воєнного стану є повна консолідація зусиль і взаєморозуміння на усіх його рівнях, що вкрай важливо у воєнний час, налагодження тісної співпраці зі суспільством.

#### Список використаної літератури:

1. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. Львів, 2015. Вип. 44(1). С. 53–63.
2. Решота О. Решота В. Основні концепції реформування державного управління США та Європейського Союзу. *Демократичне врядування*. 2010. Вип. 6. 10 с. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik6/fail/Reshota.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/Reshota.pdf) (дата звернення: 17.04.2023).
3. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
4. Коліушко І., Сорока С., Тимошук В., Терличка В. Реформа публічної адміністрації. Центр політико-правових реформ. URL: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7\\_REFORMA-PUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIji.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMA-PUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIji.pdf) (дата звернення: 17.04.2023).
5. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022р. №64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 17.04.2023).
6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
7. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 17.04.2023).
8. Яримистий М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2022. URL: <http://bukvisnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/2059/> (дата звернення: 17.04.2023).
9. Миколюк А. В. Публічне управління в умовах воєнного стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С. 45–48.
10. Куйбіда В. С., Куйбіда С. В., Теличко В. С. Модернізація публічного управління в умовах війни і першочергові його завдання. URL: <https://reicst.com.ua/asp/article/view/monograph-02-2022-03-04/monograph-02-2022-03-04> (дата звернення: 17.04.2023).
11. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеєв Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2022. № 2(76). С. 30–35.
12. Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. Київ : НАДУ, 2011. 184 с.
13. Єврокомісія рекомендувала надати Україні статус кандидата на вступ до ЄС. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/yevrokomisiya-rekomendovala-nadati-ukrayini-status-kandidata-na-vstup-do-yes> (дата звернення: 17.04.2023).
14. Виграти мир в Україні ще під час війни: візія громадянського суспільства. *Зі стійкості до відновлення: ключова роль громадянського суспільства України* : матеріали Міжнародної конференції. Міжнародний фонд «Відродження». URL: <https://www.irf.ua/vygraty-myr-v-ukrayinshhe-pid-chas-vijny-viziya-gromadyanskogo-suspilstva/> (дата звернення: 17.04.2023).

#### Melnychenko B. B. Public management in Ukraine under martial law

*The article examines the peculiarities of public management in Ukraine under martial law, and highlights the main ways of its development. It was established that public management is one of the forms of manifestation of public power, which is based on the principle of people's sovereignty, which declares the people to be its bearer and the only source of power, carried out in the interests*

*and with the aim of meeting the needs of the entire society. Among the main features of public management, the following are distinguished: it is a form of manifestation of public power; it is based on the principle of popular sovereignty, which declares the people to be the bearer of sovereignty and the only source of power in society; is carried out in the interests and in order to meet the needs of the entire society. It has been found that under the conditions of martial law in Ukraine, it is provided for the provision of the relevant state authorities, military command, military administrations and local self-government bodies with the powers necessary to avert the threat, repulse armed aggression and ensure national security, eliminate the threat of danger to the state independence of Ukraine, its territorial integrity, as well as a temporary restriction of the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen, as well as the rights and legitimate interests of legal entities, with an indication of the period of validity of these restrictions, caused by a threat. It is noted that the introduction of martial law in Ukraine led to the introduction of many changes, including those related to the organization and implementation of public management. It was concluded that one of the main options for the effectiveness of public management in the conditions of martial law is the full consolidation of efforts and mutual understanding at all its levels, which is extremely important in wartime, establishing close cooperation with society.*

**Key words:** *public management, signs of public management, martial law, ways of development of public management in Ukraine.*