

УДК 330.117 : 355.21 : [330.837+338.26+330.34]  
DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.5>

**В. В. Борщевський**

доктор економічних наук, доцент,  
завідувач кафедри державного управління  
Українського католицького університету

**О. Б. Василиця**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри державного управління  
Українського католицького університету

**Є. Е. Матвеев**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри державного управління  
Українського католицького університету

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ, СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ

*Досліджуються проблеми розвитку публічного управління в Україні в умовах воєнного стану. Опрацьовано теоретичні розробки та концептуальні напрацювання вітчизняних і закордонних авторів з питань, що стосуються вирішення задекларованої проблематики. Використано інституційний підхід, методи аналізу та синтезу, а також порівняльного аналізу для формування методологічної бази дослідження. Проаналізовано досвід інших держав світу щодо розв'язання проблем, пов'язаних з веденням війни на своїй території. За основу взято успішні приклади Грузії, Хорватії та Ізраїлю. Окрему увагу приділено ролі органів державної влади й органів місцевого самоврядування у просторовому розвитку країни, реформуванні її економіки, модернізації інфраструктури та створенні сучасного мобілізаційного резерву. Окреслено основні інституційні зміни, які відбулися в Україні внаслідок запровадження воєнного стану. Виявлено дисфункції в роботі формальних і неформальних інститутів нашої держави. Показано деструктивний вплив інституційних прогалин, які виникли в Україні під час проведення заходів адміністративно-територіальної реформи. Вказано на низку формальних інститутів, здатних посприяти кращій адаптації публічного управління нашої держави до реалій воєнного стану. Наголошено на важливості та необхідності нівелювання негативних аспектів опортуністичної поведінки населення та працівників органів публічної влади. Запропоновано заходи з підвищення ефективності публічного управління в умовах воєнного стану. Обґрунтовано доцільність зміни чинних підходів до організації стратегічного планування на державному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях. Сформульовано відповідні пропозиції для органів державної влади та місцевого самоврядування. Описано механізми розвитку публічного управління, які сприятимуть подоланню виявлених проблем. У цьому контексті відзначено першочергову роль фінансового, соціального та ринкового механізмів. Пріоритетними цілями їх застосування встановлено: підвищення ефективності використання наявних людських, природних й матеріальних ресурсів держави та її регіонів на основі стимулювання конкуренції; розв'язання наявних соціальних проблем населення; поліпшення якості людського капіталу.*

**Ключові слова:** публічне управління, воєнний стан, інституційні проблеми, стратегічне планування, механізми розвитку.

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

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці, пов'язаній з удосконаленням механізмів розвитку публічного управління в Україні, протягом тривалого часу приділяється значна увага дослідників. Так, теоретико-методологічні аспекти удосконалення публічного управління в нашій державі досліджували Ю. Бажал, В. Базилевич, В. Геєць, В. Луговий, О. Оболенський, Ю. Пахомов, І. Розпутенко, В. Токарева, А. Чухно тощо.

Питанням ефективності публічного управління в різних сферах життєдіяльності держави присвячені праці О. Амоші, О. Власюка, В. Гришка, Е. Лібанової, І. Михасюка, В. Новицького, П. Саблука, А. Філіпенка, С. Чистова та інших вчених.

Регіональні аспекти публічного управління опрацьовувалися такими авторами як С. Біла, З. Варналій, М. Долішній, В. Кравців, М. Мельник, І. Сторонянська, М. Чумаченко, О. Шевченко, І. Школа, С. Шульц та ін.

Наприклад, В. Геєць загострював увагу на зростанні ролі соціокультурних чинників публічного управління в сучасних умовах глобалізації, яке тягне за собою зниження дистанції влади та посилення індивідуалізму зі спільною орієнтацією на певну довгостроковість розвитку. Відтак, невідповідності в соціокультурних складових модернізації держав у стратегічному вимірі перешкоджають їх інноваційному поступу. Це, на думку автора, актуалізує проблему вдосконалення роботи освітніх та інших соціальних інститутів у напрямі їх стратегічної орієнтованості з метою відтворення необхідних соціокультурних цінностей за прикладом успішних країн світу. Відповідні стратегії мають реалізуватися в межах одного покоління, наслідуватися, бути неперервними і не залежати від політичних уподобань [1, с. 21].

А. Філіпенко відзначає, що еволюція сучасного публічного управління має відбуватися з урахуванням того факту, що ядром нинішнього цивілізаційного етапу є впровадження цифрової економіки. Її сутнісні риси як нового явища в соціально-економічній системі доповнюються на міждисциплінарній основі епістемологією інформаційно-комп'ютерних наук, електронних технологій і платформ. Головними компонентами при цьому є тверді та м'які технології, телеком, мережі, платформи, людський капітал. Поєднання категоріального апарату економічного мейнстріму та інформаційно-комп'ютерних наук, їхній синергійний синтез дають підстави стверджувати, що сьогодні чинні засоби публічного управління мають бути адаптованими до становлення «економіки складнощів» (complexity economics), яка характеризується принципово новими вимірами та параметрами [2, с. 1–2].

В. Гришко констатує, що сьогодні в Україні у складі публічного управління ключовим залишається рівень державного управління основною проблемою якого є дисбаланс діяльності її складових. Потрібен комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади (цілі, функції, завдання, ресурси, статус). Водночас гнучкість, а не формальний підхід – головний принцип сучасного менеджменту як системно-ситуаційного процесу має діяти і в системі публічного управління, особливо на рівні місцевого самоврядування. Це сприятиме подоланню бюрократичної рутини, переорієнтує управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів [3, с. 84].

Натомість М. Мельник стверджує, що у контексті пошуку ефективних механізмів публічного управління особливо важливим є просторово-функціональний зріз вивчення метрополізаційних процесів у регіонах як таких, що пов'язані з концентрацією економічного, культурного й інформаційного потенціалу розвитку суспільства у великих містах і зонах їх впливу, реалізацією ними значущих функцій на світовому та макрорегіональному рівнях. Від вектора та рівня розвитку головних міст-метрополісів, складності та різноманітності їх функціонального навантаження (статусу) залежить розвиток прилеглої території, інтенсивність продукування та ретрансляції управлінських і технологічних інновацій, вищих досягнень і зразків матеріальної й духовної культури, входження регіонів країни до світового соціально-економічного простору [4, с. 87].

Водночас, наукові дослідження з проблем впровадження ефективних механізмів розвитку публічного управління в умовах воєнного стану до цього часу в Україні фактично не проводились. Адже протягом усього періоду державної незалежності наша країна не стикалася з такими викликами, як це має місце сьогодні, коли значна частина нашої території охоплена активними бойовими діями, або ж окупована.

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

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

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

Так, Грузія, яка у 2008 р., так само як і Україна зараз, стикнулася з військовим вторгненням росіян, постала перед необхідністю відшкодування завданих війною збитків місцевій інфраструктурі, потребою забезпечувати харчуванням та житлом велику кількість людей, що були змушені покинути свої домівки під час військових дій, а також посиленням тиску на уряд з боку опозиції та значної частини населення [5].

Хорватію, війна 1991–1995 років змусила відмовитися від субсидування низки дотаційних з часів соціалізму галузей, які в умовах ринкової економіки мали збанкрутувати ще у 1980-х роках (наприклад, суднобудування). Крім того, країна була змушена прискорено проводити ліберальні реформи, зокрема дерегулювати ціноутворення та зняти частину обмежень у торгівлі [6].

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

З погляду вдосконалення системи публічного управління в умовах воєнного стану та на повоєнному етапі розвитку цікавим є також досвід різних держав світу щодо налагодження мобілізаційних механізмів забезпечення життєдіяльності держави в умовах війни. У цьому контексті доволі показовим є досвід того ж Ізраїлю, а також Швейцарії.

Наприклад, в Ізраїлі за рахунок мобілізаційного резерву, до якого належать усі колишні військовослужбовці (а на військову службу в країні призиваються всі здорові чоловіки у віці 18–29 років та незаміжні жінки, придатні за станом здоров'я, у віці 18–24 роки), армія з 200 тис. військовослужбовців може зрости до 800 тис. добре підготовлених вояків за доволі короткий термін [8, с. 36–37].

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

мовно, зручно для призовників і малозатратно для держави. Вагомою перевагою такої системи комплектації армії є постійний зв'язок армії і населення, зручність служби, зв'язок начальника зі своїми підлеглими, швидкість і простота мобілізації [9; 10; 11].

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

По-перше, необхідно відзначити фактичну незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів. Особливо небезпечним у цьому сенсі є так званий «Малехівський прецедент», коли в судовому порядку було фактично скасовано приєднання Малехівської громади до Львівської ОТГ, проте жодного інституційного механізму реалізації рішення суду не існує [12]. Щобільше, сьогодні на різних щаблях владної ієрархії почали тиражуватися думки про доцільність згортання децентралізації та посилення владної вертикалі, причому не лише на період дії воєнного стану, але і в довгостроковій перспективі.

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

По-третє, в Україні система військового обліку, включаючи формування мобілізаційного резерву, фактично не переглядалася з радянських часів. Як наслідок, ані органи державної влади, ані органи місцевого самоврядування, не кажучи вже про інститути громадянського суспільства, не залучені до цього процесу належним чином. Навіть функціонування інституту територіальної оборони, формування якого розпочалося буквально напередодні повно-

масштабного вторгнення російських військ до України, не вноормоване належним чином, що зумовило прийняття нових нормативно-правових актів з цього приводу вже під час дії воєнного стану.

По-четверте, ситуація ускладнюється через корупцію та інші інституційні дисфункції, що блокують ефективність механізмів публічного управління в Україні. Передусім це стосується опортуністичної поведінки громадян та функціонерів. Наприклад, останнім часом спостерігаються непоодинокі випадки зловживань, пов'язаних з уникненням оподаткування, розподілом гуманітарної допомоги, розподілом земельних ресурсів, виїздом чоловіків призовного віку за кордон тощо.

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

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

видатки на реалізацію зазначених річних планів розвитку. При цьому стратегування розвитку територіальних громад має відбуватися з урахуванням основних положень чинних стратегій розвитку відповідних районів і регіонів (так, щоб стратегічні та операційні цілі громад не суперечили стратегічному баченню їх ролі та місця в просторовому розвитку відповідного субрегіону чи регіону).

Впровадження описаної моделі стратегування передбачає об'єднання зусиль різних ланок системи публічного управління: органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. А основними механізмами інституційних змін, покликаних сприяти цьому процесу, мають стати: 1) фінансовий (передбачає налагодження надійної системи фінансування заходів, передбачених у стратегічних документах і планах розвитку відповідних територій і громад); 2) соціальний (включає заходи з трансформації соціальних інститутів, передусім неформальних, задля подолання наявних інституційних дисфункцій та обмежень, які блокують розвиток держави та її регіонів) 3) ринковий (орієнтований на підвищення ефективності використання наявних людських, природних і матеріальних ресурсів завдяки впровадженню відкритої конкуренції, демонополізації ринків і приватизація державно-майна й комунальної власності, які використовуються не достатньо ефективно).

**Висновки і пропозиції.** 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. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення. Важливого значення в нинішніх умовах також набуває формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави та її регіонів і громад з урахуванням актуальних потреб воєнного

часу. 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.

Подальші дослідження у цьому напрямі можуть стосуватися дослідження механізмів підвищення ефективності публічного управління на регіональному рівні з урахуванням особливостей просторового розташування різних регіонів України, якості їх ресурсного забезпечення, а також демографічної ситуації в кожному із них і специфіки їх економічного розвитку.

### Список використаної літератури:

1. Геєць В. Економіка України: ключові проблеми і перспективи. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 1. С. 7–22.
2. Філіпенко А. Концептуальний устрій цифрової економіки. *Діджиталізація сучасної системи міжнародних економічних відносин*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 2019. № 20. Т. 1. Режим доступу: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec\\_n/article/view/3751](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/3751)
3. Гришко В. Квадрат ефективності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 17–18. С. 81–84.
4. Мельник М. Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи до просторового аналізу. *Регіональна економіка*. 2014. № 3. С. 87–97.
5. МакФарлейн Н. Постреволюційна Грузія на межі? *Критика*. Режим доступу: <https://krytyka.com/ua/articles/postrevolyutsiyana-hruziya-na-mezhi>
6. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. *Укрінформ*. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainu-uspisni-svitovi-kejsi-povoennogo-vidnovlenna.html>
7. Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. *The Page*. Режим доступу: <https://thepage.ua/ua/news/yaki-varianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-upovoynennij-chas>
8. Савинець О. Іноземний досвід комплектування збройних сил. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2018. Вип. 51. Т. 2. С. 34–38.
9. Дояр Л. Швейцарська модель для нашої армії. *Голос України*. Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/327247>
10. Країна, де воювати вміє кожен. *Ukrainian Military Pages*. Режим доступу: <https://www.ukrmilitary.com/2020/05/switzerland.html>
11. Сировой М. Подоляк: Ми пропонуємо швейцарську модель армії для України, це не означає

її скорочення. *Ліга. Новини*. Режим доступу: <https://news.liga.net/ua/politics/news/podolyak-my-predлагаем-shveytsarskuyu-model-armii-dlya-ukrainy-eto-ne-znachit-ee-sokraschenie>

12. Ейсмунт В. Апеляційний суд дозволив Малехову вихід зі складу Львівської ОТГ. *ZAXID.NET*. Режим доступу: [https://zaxid.net/sud\\_dozvoliv\\_malehovu\\_viyti\\_zi\\_skladu\\_lvivskoyi\\_otg\\_n1522435](https://zaxid.net/sud_dozvoliv_malehovu_viyti_zi_skladu_lvivskoyi_otg_n1522435)

**Borshchevskiy V. V., Vasylitsia O. B., Matvieiev Ye. E. Public management under martial law: institutional transformations, strategic planning and development mechanisms**

*The problems of the development of public administration in Ukraine under the conditions of martial law are studied. The theoretical developments and conceptual studies of domestic and foreign authors on issues related to the solution of the declared problems are elaborated. An institutional approach, methods of analysis and synthesis, as well as comparative analysis were used to form the methodological base of the study. The experience of other states of the world in solving problems related to the conduct of war on their territory is analyzed. The successful examples of Georgia, Croatia and Israel are taken as a basis. Particular attention is paid to the role of state authorities and local self-government bodies in the spatial development of the country, reforming its economy, modernization of infrastructure and creation of a modern mobilization reserve. The main institutional changes that took place in Ukraine due to the introduction of martial law are outlined. Dysfunctions in the work of formal and informal institutions of our country were revealed. The destructive impact of institutional gaps during the implementation of administrative and territorial reform in Ukraine is shown. A number of formal institutions capable of contributing to a better adaptation of the public administration of our state to the realities of the martial law are indicated. The importance and necessity of leveling the negative aspects of opportunistic behavior of the population and employees of public authorities is emphasized. Measures to improve the efficiency of public administration under martial law are proposed. The expediency of changing the current approaches to the organization of strategic planning at the state, regional, sub-regional, and local levels is substantiated. Relevant proposals for state authorities and local governments have been formulated. The mechanisms of development of public administration, which will contribute to overcoming the identified problems, are described. In this context, the primary role of financial, social, and market mechanisms is noted. The priority goals of their application are: increasing the efficiency of using the achievable human, natural and material resources of the state and its regions based on stimulating competition; solving existing social problems of the population; improving the quality of human capital.*

**Key words:** public management, martial law, institutional problems, strategic planning, mechanisms of development.