

УДК 351.862.4(477)“364”

DOI: 10.31673/2786-7412.2023.024360

Микола ЄЖЕЄВ

кандидат військових наук, доцент,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування

Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій, м. Київ

ORCID ID: 0000-0001-7451-1573

e-mail: ezhejv@ukr.net

Mykola YEZHEEV

Ph.D. of military sciences, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of management and administration

State University of Information and Communication Technologies, Kyiv

ORCID ID: 0000-0001-7451-1573

e-mail: ezhejv@ukr.net

**ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО
(ДЕРЖАВНОГО) УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

**FEATURES OF THE FUNCTIONING OF THE PUBLIC (STATE)
ADMINISTRATION SYSTEM UNDER
THE CONDITIONS OF MARITAL STATE**

На тлі екзистенціальних викликів своєму існуванню як держави Україна в умовах воєнного стану продовжує забезпечувати національну безпеку, цивільний та соціальний захист населення, функціонування освіти, економіки, промисловості, транспорту та інфраструктури, виконувати аварійно-рятувальні, будівельні та ремонтно-відновлювальні роботи, долати різні кризові явища.

Уже минуло більше року, як українське суспільство та система публічного (державного) управління функціонують у режимі воєнного стану. У надскладних умовах воєнного стану Україна змушена не лише захищати свою незалежність та територіальну цілісність, а й займатися підтримкою економіки, соціальної сфери, відновленням інфраструктури, аварійно-рятувальними та будівельними роботами, долати безліч інших кризових явищ у різних сферах суспільного життя та публічного (державного) управління.

Необхідність вирішення за таких екстремальних умов комплексу нагальних проблем у різних сферах публічного (державного) управління та суспільної життєдіяльності неминуче пов'язана з підвищенням вимог до рівня професійної компетентності керівних та інших кадрів не лише органів військового управління, а, в тому числі, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій з питань галузевого та міжгалузевого публічного (державного) управління в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена аналізу особливостей функціонування системи публічного (державного) управління в умовах воєнного стану. Проаналізовано роботи відомих фахівців з державного управління, стратегічного планування,

геополітики та національної безпеки Розглянуто законодавчу основу введення воєнного стану, а також особливості побудови та функціонування системи публічного (державного) управління у воєнний час. Проаналізовано побудову системи публічного (державного) управління у воєнний час. Наведено схему організації системи публічного (державного) управління у режимі воєнного стану, та варіанту, а також систему керівництва Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями держави на стратегічному рівні.

Ключові слова: воєнний стан, воєнний час, публічне управління, динамічна модель, публічне управління забезпеченням національної безпеки, стратегічне планування.

Against the background of existential challenges to its existence as a state, Ukraine under martial law continues to ensure national security, civil and social protection of the population, functioning of education, economy, industry, transport and infrastructure, to perform emergency rescue, construction, repair and restoration work, to overcome various crises phenomena More than a year has already passed since Ukrainian society and the system of public (state) administration have been operating under martial law. In the extremely difficult conditions of martial law, Ukraine is forced not only to defend its independence and territorial integrity, but also to support the economy, social sphere, infrastructure restoration, emergency rescue and construction works, overcome many other crisis phenomena in various spheres of social life and public (state) management.

The need to solve, under such extreme conditions, a complex of urgent problems in various spheres of public (state) administration and public life is inevitably connected with increasing the requirements for the level of professional competence of managers and other personnel not only of military administration bodies, but also of state authorities, local self-government bodies, state and communal enterprises, institutions and organizations on sectoral and inter-sectoral public (state) management under martial law.

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the functioning of the system of public (state) administration in the conditions of martial law. The works of well-known specialists in public administration, strategic planning, geopolitics, and national security were analyzed. The legislative basis for the introduction of martial law was considered, as well as the peculiarities of the construction and functioning of the system of public (state) administration in wartime. The construction of the system of public (state) administration in wartime is analyzed. The scheme of the organization of the system of public (state) management in the martial law regime, and its variant, as well as the system of leadership of the Armed Forces of Ukraine and other military formations of the state at the strategic level, is given.

Key words: martial law, wartime, public administration, dynamic model, public administration of national security, strategic planning.

Постановка проблеми. Минув рік, як країна та система публічного (державного) управління функціонують у режимі воєнного стану. В умовах цього спеціального режиму функціонування публічного (державного) управління Україна змушена не лише захищати свою незалежність та територіальну цілісність, а й займатися відновленням боєздатності Збройних сил, інших військових формувань, підтримкою економіки, соціальної сфери, відновленням

інфраструктури, долати безліч інших кризових явищ у різних сферах суспільного життя та публічного (державного) управління. На підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану» з 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року Указом Президента України №64/2022 введено воєнний стан [1].

Ст. 1 цього закону визначає, що «Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та 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 [3].

Важливим визначенням, для розуміння особливостей функціонування публічного державного управління в умовах воєнного стану є «воєнний час». У монографії [7] дано таке трактування: «Воєнний час – період фактичного перебування держави у стані війни. Початок воєнного часу – оголошення стану війни чи моменту початку воєнних дій, кінець – оголошений день і година припинення воєнних дій, а у разі їх продовження після оголошення – момент фактичного закінчення. Характеризується суттєвими змінами у всіх сферах життя держави і міждержавних відносин, уведенням у дію законів воєнного часу».

Розгортання системи публічного (державного) управління на час воєнного стану включає до себе певний комплекс заходів, в тому числі, розгортання організаційної структури публічного (державного) управління воєнного часу.

Організаційна структура управління – це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках; спосіб організації взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи, а також впливають на умови її функціонування. Основні вимоги до організаційної структури управління: мінімальна кількість управлінських зв'язків; усунення елементів дублювання, оперативність і гнучкість у роботі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у розвиток наукових засад публічного (державного) управління зробили такі українські вчені: В. Бакуменко, О. Васильєва, К. Ващенко, Н. Гончарук, В. Гошовська, В. Луговий, О. Мельников, О. Міхненко, Т. Мотренко, Р. Науменко, Н. Нижник, С. Серьогін, Ю. Сурмін та інші.

Важливе значення для наукового та практичного розвитку антикризового державного управління мають численні наукові розробки й результати, отримані українськими та зарубіжними науковцями – представниками інших наукових напрямів (воєнних, політичних, економічних наук, національної безпеки та ін.). Для виконання зазначених завдань фундаментальне значення мають роботи В. Богдановича, О. Власюка, К. Войтовського, В. Горбуліна, О. Дзьобаня,

О. Качинського, О. Лепіхова, В. Ліпкана, С. Пирожкова, Б. Порфір'єва, О. Резнікової, О. Семенченка, Г. Ситника, О. Суходолі, С. Андреева, М. Орел.

Проблематиці публічного (державного) управління, в тому числі, антикризового державного управління, останнім часом приділяється багато уваги. Так, в монографії [5] запропоновано теоретико-методологічні підходи до формування державно-управлінських рішень, як одного з основних напрямів виду діяльності та галузі науки державного управління. Монографія [7] присвячена розгляду державної політики і геополітичним аспектам забезпечення обороноздатності держави, концептуальних і організаційно-правових основ обороноздатності держави, ролі й місці державного управління у військовому будівництві, проведенні військової реформи й підготовки держави до можливої війни; методологічним аспектам дослідження проблем забезпечення обороноздатності держави.

У монографії [10] розглянуті теоретичні та практичні підходи щодо нового формату стратегічного керівництва сектору безпеки і оборони України та військового управління силами оборони, окреслені певні шляхи визначення їх оптимальних моделей та конструкцій, наведені деякі погляди щодо впровадження ефективнішої стратегії протидії агресору в гібридній війні, особливо в умовах деокупації захоплених агресором територій України, низка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

У монографії [11] розглянуто розробку теоретико-методологічних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки. У монографії [12] розглянуто основи методології, теорії, інституалізації проблем національної безпеки; узагальнено та систематизовано основні поняття та найбільш відомі підходи щодо забезпечення безпеки. Надано уявлення про сучасний стан науки з державного управління та здійснено аналіз процесів, технологій, механізмів забезпечення національної безпеки України. У роботі [8] викладено філософсько-методологічні основи й інституційні засади публічного управління у сфері національної безпеки, а також практичні аспекти діяльності органів державної влади щодо її забезпечення.

Розглянуті наукові джерела охоплюють широке коло проблемних питань від методології дослідження публічного (державного) управління до питань геополітики та національної безпеки, але в цих роботах, на наш погляд, не достатньо розглянуті питання особливостей публічного (державного) управління в умовах воєнного стану, так би мовити, антикризового управління. На жаль, незавершеність розробки науково-методичного апарату не дає змоги створити адекватну існуючим загрозам систему забезпечення національної безпеки і оцінювати ефективність реалізації проголошеної публічної політики забезпечення національної безпеки як у цілому, так і в окремо виділених сферах.

Метою статі є аналіз особливостей функціонування системи публічного (державного) управління, її організаційної структури, а також розгляд її основних складових, які б найбільш адекватно відповідали умовам функціонування системи управління і логіці прийняття державно-управлінських рішень в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. В мирні часи зовнішня безпека України забезпечувалася комбінацією збройних сил і дипломатії. Безпека країни в умовах воєнного стану – поняття комплексне, і перебуває в компетенції не тільки Міністерства Оборони та Міністерства закордонних справ, а й інших міністерств:

Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства освіти, Міністерства транспорту, Міністерства охорони здоров'я. І тепер у питаннях, що пов'язані з обороною й безпекою важлива не кількість, а якість. Відбулася перестановка акцентів – нині необхідна не кількість збройних підрозділів, а якість їхніх дій; не кількість поліцейських, суддів чи цивільних службовців в уряді, а якість того, що вони можуть зробити.

Реалії свідчать про те, що структура і завдання, методи управління та розподіл повноважень силових структур України є наслідком часів «холодної війни». Безумовно, військова сила все ще відіграє значну роль у запобіганні та відповіді на загрози, але завдання, структура, система взаємодії між збройними силами, органами розвідки, міністерством внутрішніх справ, прикордонною службою та службою цивільного захисту потребують докорінних змін. На сьогодні ці завдання відрізняються від завдань десятирічної давнини. В сучасних умовах виграє та країна, яка чітко визначає для себе характер сучасних загроз, перерозподіляє зусилля силових структур, адаптує їх до дій в нових умовах.

Однією з важливих проблем держави сьогодні – це адаптація державних органів та силових структур України до нових викликів та загроз сьогодення, зокрема ефективне функціонування системи публічного (державного) управління в умовах воєнного стану. Це комплексне питання, яке потрібно вирішувати щоденно на державному рівні.

В класичному розумінні система управління включає до себе такі основні складові: органи управління, які працюють на облаштованих місцях (тобто місця управління або пункти управління), засоби зв'язку та комунікацій, система забезпечення функціонування органів управління.

Система публічного (державного) управління в умовах воєнного стану продовжує виконувати основні завдання та функції, спираючись на існуючу систему управління. До неї висуваються певні вимоги, зокрема: безперервність управління, стійкість та надійність управління, захищеність органів управління.

До найбільш важливих особливостей публічного (державного) управління в умовах воєнного стану, на наш погляд, можна виділити такі: по-перше, розгортаються нові елементи системи управління, які готуються для роботи завчасно ще в мирний час (рис. 1, 2); по-друге, створюються військові адміністрації замість цивільних адміністрацій; по-третє, обласними, Київською міською державними адміністраціям, органами місцевого самоврядування утворюються регіональні та місцеві ради оборони та забезпечується сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану; по-четверте, усі органи публічного (державного) управління переводяться в особливий режим функціонування, який передбачає посилення оперативного складу для забезпечення цілодобового функціонування органів управління, до Ставки Верховного головнокомандувача ЗСУ виділяються оперативні групи, визначених ще в мирний час органів виконавчої влади. Наприклад, Законом України Про правовий режим надзвичайного стану [3] в умовах нормальної виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, сейсмічної, гідрогеологічної, гідрометеорологічної, техногенної та пожежної обстановки та за відсутності епідемій, епізоотій, епіфітотій Єдина державна система цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ) функціонує в *режимі повсякденного функціонування*. У разі загрози виникнення надзвичайної ситуації (НС) за рішенням відповідно

Кабінету Міністрів України, обласних, Київської міських державних адміністрацій для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється *режим підвищеної готовності*. У разі виникнення НС за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, обласних, Київської міських державних адміністрацій для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим *надзвичайної ситуації*. За наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим, вводиться *надзвичайний стан*. Відповідно кожному режиму функціонування ЄДС ЦЗ визначаються порядок організаційної та управлінської діяльності органів управління. Так саме режими функціонування органів військового управління визначаються станом бойової готовності ЗСУ та інших військових формувань. Наприклад, при відсутності загрози збройного нападу на Україну органи управління ЗСУ функціонують в режимі *постійної бойової готовності*. У разі загрози збройного нападу на Україну встановлюється *режим підвищеної бойової готовності*. Наступна ступінь бойової готовності ЗСУ та органів військового управління стан *воєнна загроза*, коли стан воєнно-політичної обстановки, характеризується явною чи прихованою підготовкою до застосування військової сили проти України з боку іншої держави (коаліції держав) для досягнення визначених політичних, економічних й інших цілей. У випадку збройного нападу на Україну ЗСУ та органи військового управління переводяться в стан *бойової готовності повна* [7]. По-п'яте, з'являється гостра проблема нестачі кваліфікованих кадрів не лише для центральних органів виконавчої влади, а і в цілому для всієї системи публічного (державного) управління. Вона викликана не лише питаннями мобілізаційного характеру, втратами в ході ведення бойових дій, але і вимушеної евакуацією з тимчасово захоплених територій, районів бойових дій, тимчасовим виїздом за кордон тощо. По-шосте, необхідність підготовки та перепідготовки та створення кваліфікованих кадрів та резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України [13].

Висновки та пропозиції. У статті проаналізовано роботи відомих фахівців з державного управління, стратегічного планування, геополітики та національної безпеки Розглянуто законодавчу основу введення воєнного стану, а також особливості побудови та функціонування системи публічного (державного) управління у воєнний час. Проаналізовано побудову системи публічного (державного) управління у воєнний час. Наведено схему організації системи публічного (державного) управління у режимі воєнного стану, та варіанту, а також систему керівництва Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями держави на стратегічному рівні.

Рис. 1. Система державного (публічного) управління при введенні воєнного

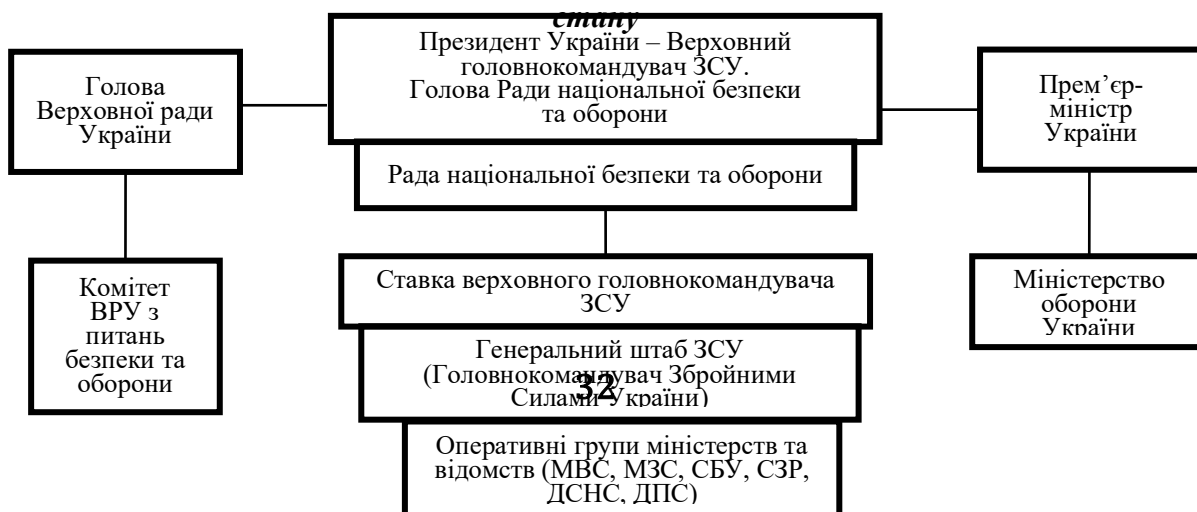
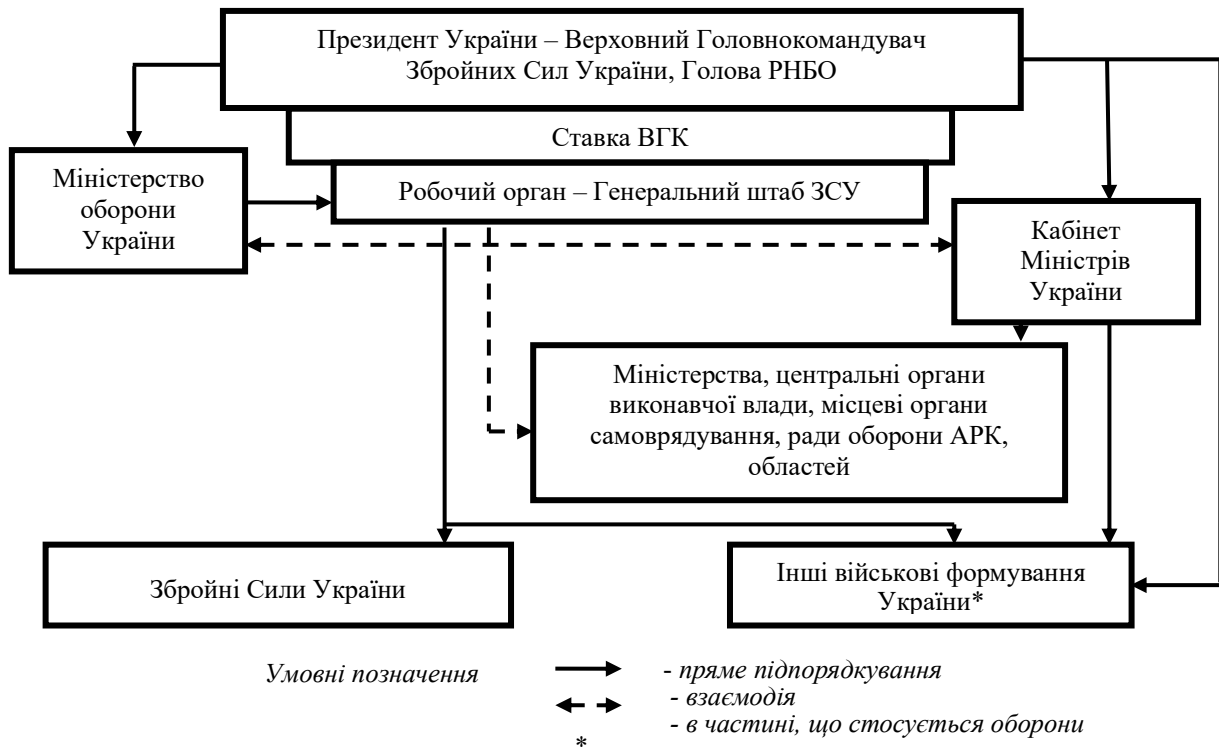


Рис. 2. Система керівництва Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями держави на стратегічному рівні



В умовах воєнного стану відбулася перестановка акцентів – нині необхідна не кількість збройних підрозділів, а якість їхніх дій; не кількість поліцейських, суддів чи цивільних службовців в уряді, а якість того, що вони можуть зробити.

Реалії свідчать про те, що структура і завдання, методи управління та розподіл повноважень силових структур України є наслідком часів «холодної війни». Безумовно, військова сила все ще відіграє значну роль у запобіганні та відповіді на загрози, але завдання, структура, система взаємодії між збройними силами, органами розвідки, міністерством внутрішніх справ, прикордонною службою та службою цивільного захисту потребують докорінних змін. На сьогодні ці завдання відрізняються від завдань десятирічної давнини. У сучасних умовах виграє та країна, яка чітко визначає для себе характер сучасних загроз, перерозподіляє зусилля як органів управління так і силових структур, адаптує їх до дій в реальних умовах.

Однією з важливих проблем держави сьогодні – це адаптація державних органів та силових структур України до нових викликів та загроз сьогодення. Це комплексне питання, яке потрібно вирішувати на державному рівні.

На жаль в рамках цієї статті не можливо більш детально проаналізувати особливості функціонування системи публічного (державного) управління у режимі воєнного стану. Це передбачається у подальших дослідженнях в цій сфері.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України Про введення воєнного стану в Україні №64/2022 від 24 лютого 2022 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 22.06.2023).
2. Конституція України від 28 червня 1996 року (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141).
3. Закон України Про правовий режим воєнного стану від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. Офіц. вісн. України. 2015. № 46. Ст. 1449.
4. Закон України Про правовий режим надзвичайного стану від 16 берез. 2000 р. № 1550-III. Офіц. вісн. України. 2000. № 15. Ст. 588.
5. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 320 с.
6. Бодрук О.С., Єжєєв М.Ф. Проблемні питання імплементації нової моделі сектору безпеки для України. Стратегічна панорама, 2009. № 1. С. 132–138.
7. Богданович В.Ю., Єжєєв М.Ф., Свида І.Ю. Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України : теорія і практика : монографія. Львів : ЛІСВ, 2008. 300 с.
8. Публічне управління у сфері національної безпеки : підручник / Г.П. Ситник, М. Г. Орел ; за ред. Г. П. Ситника. К. : ВПЦ «Київський університет», 2022. 464 с.
9. Публічне управління та адміністрування у сфері національної безпеки: (системні, політичні та економічні аспекти): словник-довідник за заг.ред. Д.В. Неліпи, Є.О. Романенка, Г.П. Ситника. Київ: Видавець Кравченко Я.О., 2020, 380 с.
10. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління. Монографія / Саганюк Ф.В., Фролов В.С., Павленко В.І. та ін. за ред. д.військ.н., проф. І.С. Руснака. К. : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.
11. Семенченко А.І. Стратегічне планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки : монограф. Київ : Вид-во НАДУ, 2008. 428 с.
12. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія / Г.П. Ситник, В.І. Абрамов, О.Г. Бортникова та ін.; Київ : МАЙС-ТЕР КНИГ, 2012. 536 с.
13. Офіційний сайт Національного агентства з питань державної служби. Урядом підтримано постанову «Про реалізацію експериментального проєкту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України». URL: <https://nads.gov.ua/news/uriadom-pidtrymano-postanovu-pro-realizatsiiu-eksperymentalnoho-proiektu-shchodo-stvorennia-rezervu-pratsivnykiv-derzhavnykh-orhaniv-dlia-roboty-na-deokupovanykh-terytoriiakh-ukrainy> (дата звернення: 22.06.2023).

REFERENCES

1. The President of Ukraine decree On the introduction of martial law in Ukraine № 64/2022 (February 24, 2022), [Online], available at <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (Accessed 22 June 2023), (In Ukrainian).

2. The Constitution of Ukraine (June 28, 1996) (Vedomosti Verkhovna Rada of Ukraine [The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 1996, № 30, Art. 141.
3. The Law of Ukraine (May 12, 2015), № 389-VIII «The Law of Ukraine On the Legal Regime of Martial Law», Official. release of Ukraine. 2015. № 46, Art. 1449.
4. The Law of Ukraine (March 16, 2000), № 389-VIII «On the Legal Regime of a State of Emergency», Official. release of Ukraine, 2000, № 15, Art. 588.
5. Bakumenko, V.D. (2000), Formuvannya derzhavno-upravlins'kykh rishen': problemy teorii, metodolohiyi, praktyky [Formation of state-management decisions: problems of theory, methodology, practice], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
6. Bodruk O.S., Yezheev M.F. (2009), «Problematic issues of the implementation of a new model of the security sector for Ukraine», *Strategic Panorama*, vol. 1, pp. 132–138.
7. Bohdanovych, V.Yu., Yezheyev, M.F., Svyda, I.Yu. (2008), Osnovy derzhavnoho upravlinnya zabezpechennyam oboronozdatnosti Ukrayiny: teoriya i praktyka [Fundamentals of state management for the security of defense of Ukraine: theory and practice], LISV, L'viv, Ukraine.
8. Sytnyk, H.P., Orel, M.H. (2022), Publichne upravlinnya u sferi natsional'noyi bezpeky [Public administration in the sphere of national security], in Sytnyk, H.P. (ed.), VPTS «Kyyivs'kyi universytet», Kyiv, Ukraine.
9. Zavorodnia S.P., Orel M.G., Sytnyk G.P. (2020), Publichne upravlinnya ta administruvannya u sferi natsional'noyi bezpeky: (systemni, politychni ta ekonomichni aspekty) [Public management and administration in the sphere of national security: (systemic, political and economic aspects): dictionary-reference], Publishing House, Kyiv, Ukraine.
10. Saganyuk F.V., Frolov V.S., Pavlenko V.I. etc. (2018), Sektor bezpeky i oborony Ukrayiny: stratehichne kerivnytstvo ta viys'kove upravlinnya [The security and defense sector of Ukraine: strategic leadership and military management], Center of the Ministry of Defense and General Staff of the Armed Forces of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
11. Semenchenko, A.I. (2008), Stratehichne planuvannya u sferi derzhavnoho upravlinnya zabezpechennyam natsional'noyi bezpeky [Strategic planning in the sphere of state administration for national security], Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraine.
12. Sytnyk, H.P., Abramov, V.I., Bortnykova, O.H. (2012), Ways to improve the system of state administration for the security of national security in Ukraine, MAYS-TER KNYH, Kyiv, Ukraine.
13. Official State of the National Agency for Civil Service (2023), The government supported the resolution «On the implementation of an experimental project on the creation of a reserve of employees of state bodies to work in the de-occupied territories of Ukraine», [Online], available at: <https://nads.gov.ua/news/nataliia-aliushyna-kraini-potribni-desiatky-tysiach-fakhivtsiv-dlia-roboty-na-deokupovanykh-terytoriakh> (Accessed 22 June 2023), (In Ukrainian).