

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

БЕРЕЗЮК РОМАН МИРОНОВИЧ

Допускається до захисту:
в.о. завідувача кафедри політології
та державного управління
д.політ.н., проф.
Чальцева О.М.
«___» грудня 2024 р.

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Науковий керівник:
Чальцева О.М., професор
кафедри політології та
державного управління
д. політ. н., професор
Оцінка: ___ / ___ / ___
(бали/за шкалою ЕКТС/за національною шкалою)
Голова ЕК:
Лопушинський І.П. _____
(підпис)

Вінниця 2024

АНОТАЦІЯ

Березюк Роман Миронович. Публічна політика України в умовах воєнного стану

В роботі досліджено особливості публічної політики України в умовах воєнного стану, який запроваджено у зв'язку з військовою агресією російської федерації. У роботі аналізуються механізми адаптації державних інституцій до нових викликів, зміни у структурі державного управління, а також трансформації основних принципів публічної політики в умовах воєнної загрози. Розглянуто ключові аспекти управління в кризових ситуаціях, включаючи мобілізацію ресурсів, комунікації з населенням, підтримку громадянського суспільства та забезпечення інформаційної безпеки.

З особливою увагою досліджено роль державних органів та місцевого самоврядування у забезпеченні стабільності та стійкості соціально-політичної системи. Робота також акцентує увагу на механізмах підвищення ефективності прийняття управлінських рішень і реагування на зміни у безпековій ситуації. У контексті дотримання прав і свобод громадян в умовах обмежень, пов'язаних із воєнним станом, розглянуто питання забезпечення демократичних стандартів управління.

Ключові слова: адаптація, демократичні принципи, державних інститути, публічна політика, стабільність.

Бібліограф.: 63 найм.

ABSTRACT

Bereziuk Roman. Public policy of Ukraine under martial law

The paper examines the peculiarities of Ukraine's public policy under martial law, which was introduced in connection with the military aggression of the Russian Federation. The paper analyses the mechanisms of adaptation of state institutions to new challenges, changes in the structure of public administration, as well as the transformation of the basic principles of public policy in the context of a military threat. The key aspects of crisis management, including resource mobilisation, communication with the public, support for civil society and information security, are considered.

Special attention is paid to the role of state authorities and local self-government in ensuring the stability and resilience of the socio-political system. The paper also focuses on mechanisms for improving the efficiency of management decision-making and responding to changes in the security situation. In the context of observance of the rights and freedoms of citizens under martial law restrictions, the issue of ensuring democratic standards of governance is considered.

Keywords: adaptation, democratic principles, state institutions, public policy, stability.

Bibliographer: 63 hires.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА МАГІСТЕРСЬКОГО ДОСЛІДЖЕННЯ	12
РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЮ СФЕРОЮ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	25
РОЗДІЛ 3. РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНОГО ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ.....	33
ВИСНОВКИ.....	46
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ	50
ДОДАТКИ.....	57
ДОДАТОК А.....	57
ДОДАТОК В.....	58
ДОДАТОК С.....	59
ДОДАТОК Д.....	60

ВСТУП

Актуальність. Система публічної політики України сьогодні функціонує в надзвичайно несприятливих для розвитку демократичного середовища умовах – повномасштабна війна на території держави створює безпосередню загрозу національній безпеці і суверенітету. У зв'язку з цим дослідження чинників, що впливають на стійкість державної архітектури та ефективність публічної політики в умовах війни, є особливо актуальними.

Запровадження воєнного стану завжди має значний шоківий вплив на різні сфери життєдіяльності держави та суспільства. Це зумовлено не лише інституційно-правовими та політико-управлінськими змінами, а й основною причиною такого стану – військовою агресією ззовні, яка спричиняє різку трансформацію багатьох державних інститутів.

Публічна політика в умовах воєнного стану набуває специфічних особливостей та механізмів, які потребують глибокого наукового аналізу й міждисциплінарних підходів. Це необхідно для формування ефективних пропозицій щодо пріоритетів та шляхів підвищення результативності управління державою під час протистояння зовнішній агресії, а також у повоєнний період.

Актуальність вивчення визначеної проблеми в рамках магістерського дослідження обумовлена необхідністю аналізу ключових напрямів розвитку публічної політики України в умовах сучасних викликів, зокрема в контексті реагування на російську збройну агресію. Важливим є дослідження сфер діяльності публічної політики, де спостерігається негативний зворотний зв'язок з боку громадськості, що дозволило глибше зрозуміти слабкі місця в комунікації між владою та суспільством, а також потребу в підвищенні довіри до державних інституцій.

Стан теоретичної розробки проблеми:

Питанням взаємодії публічної політики та управління присвячували свої дослідження такі вчені, як: Е. Афонін, Я. Бережний, А. Бранга, О. Валецький, В. Дзюндзюк, І. Дунаєв, О. Котуков, М. Кренсон, Б.

Кріссі, Е. Лі, К. Меєр, Т. Набатчі, А. Санчіно, С. Телешун, П. Шеллі та ін. Аналізом політики та вивченням демократії опікувались П. Беклунд, Ю. Габермас, П. Делеон, В. Данн, Г. Лассвелл, Р. Мянтісало, С. Ней, В. Парсонс, Е. Соренсен, Дж. Торфінг та ін.

Еволюцію становлення держави, через призму осмислення її функцій, в тому числі управлінсько-регулюючої, висвітлювали як вітчизняні, так і зарубіжні вчені різних наукових напрямів, а саме: А. Колот, В. Ніколенко, Г. Климко, С. Мочерний, А. Чухно, О. Чечель, В. Тарасевич, Б. Лановик, В. Роєнко.

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.

Розгляду проблем публічної політики в умовах загрози національній безпеці були присвячені роботи таких авторів, як: В. Авер'янова, О. Бандурка, Г. Білака, Є. Буравльова, М. Вавринчука, Т. Васильціва, З. Герасимчука, Д. Гордієнка, О. Давидюка, Р. Дацького, В. Дергачової, П. Дмитрука, С. Домбровську, О. Ковалю, Г. Козаченка, Т. Кравченка, М. Криштановича, В. Куценка, В. Ліпкана, О. Мельниченка, В. Мунтіяна, В. Нижника, О. Радченка, Г. Пастернак-Таранушенка, С. Пірожкова, В. Пономаренка, І. Проценка, І. Руснака, В. Серебрякова, О. Симонову, Г. Ситника, С. Смирнова, О. Снігову, В. Стрельцова, О. Судакову, І. Яремка та інших.

Розвиток ролі територіальних громад в публічному процесі України був розглянутий в дослідженнях таких авторів, як: І. Арутюнян, Д. Вишневський, М. Габрель, І. Древаль, М. Добровольська, О. Завальний, О. Квасніцька, Р. Кірін, М. Коваленко, В. Кузнецов, О. Нижник, А. Петровських, І. Поповиченко, А. Радкевич, М. Омеляненко, У. Хоменко, М. Шкризінянц та інші.

Інституціональним аспектам місцевого самоврядування були приділені роботи С. Балановський В. Дубовика, Н. Мельника, О. Єфремова та ін. Так, в дослідженні В. Дубовика "Реформа місцевого самоврядування в Україні:

інституційний аналіз", де аналізується вплив реформ децентралізації на розподіл повноважень, фінансову незалежність та правовий статус органів місцевої влади.

Станіслав Балановський у своїй праці "Інституціональні чинники розвитку місцевого самоврядування в країнах Європи та Україні" (2019) порівнює інституційні механізми європейських країн із тими, що діють в Україні, показуючи, як європейські стандарти та принципи інтегруються в українську систему місцевого управління.

Проблеми публічної політики в умовах воєнного стану в Україні досліджували: М. Їжа, К. Озарко, В. Борщевський, О. Василиця, Є. Матвєєв, А. Миколук, О. Чальцева.

Дослідження ролі інституційного розвитку як основи для побудови стійкої державної політики в умовах воєнного стану та забезпечення ефективної відсічі зовнішнім загрозам є нагальним завданням для дослідження кейсу України. Це дозволить сформулювати науково обґрунтовані рекомендації для подальшого удосконалення процесу функціонування публічної політики в Україні, зокрема в аспектах побудови довгострокової довіри громадян до державних інституцій та забезпечення надійності публічної політики в умовах кризових ситуацій.

Необхідність вивчення стійкості інститутів публічної політики, таких як місцеве самоврядування в умовах війни обумовлена нагальними викликами, з якими стикається система державного управління в Україні у відповідь на зовнішню агресію та тривалий воєнний стан. Сьогодні критично важливо розробити і впровадити стратегії, які зміцнюють стійкість і адаптивність державних інституцій для забезпечення ефективного функціонування публічної політики навіть у надзвичайних умовах.

Аналіз стійкості інституцій в умовах війни також допоможе виявити структурні слабкі місця, що впливають на функціонування публічної політики, і розробити ефективні заходи для їх подолання. Магістерське дослідження не є першою спробою комплексного аналізу українського досвіду у сучасній науці, проте воно має певні, які матимуть значення для подальшого осмислення цієї проблеми в науковому дискурсі.

Магістерська робота ґрунтується на аналізі законодавчих документів, статистичних даних, а також практичних кейсів щодо реалізації політики безпеки, економічної підтримки населення і захисту критичної інфраструктури. Висновки роботи вказують на необхідність гнучкої та адаптивної моделі публічної політики, яка здатна реагувати на надзвичайні ситуації і водночас зберігати стабільність у державі.

Мета дослідження – визначити специфіку розвитку публічної політики в Україні в умовах воєнного стану та виокремити проблеми, які впливають на її ефективність у кризових умовах і визначення перспектив її розвитку в повоєнний період.

Завдання дослідження:

- проаналізувати категоріальний апарат досліджуваної проблеми;
- визначити і проаналізувати теоретико-методологічні основи по темі дослідження;
- охарактеризувати нормативно-правову основу публічної політики в Україні в період воєнного часу;
- проаналізувати функціонування місцевого самоврядування як ефективного інституту публічної політики в умовах воєнного стану;
- запропонувати перспективи розвитку публічної політики в повоєнний період.

Об’єкт дослідження – процес формування публічної політики в Україні.

Предмет - функціонування публічної політики в Україні у воєнний період через діяльність інституту місцевого самоврядування.

З’ясування мети й визначення задач дослідження зумовили наступні

Методи наукового пошуку: в роботі було використано наступні загальнонаукові і спеціальні методи дослідження такі як:

- За допомогою *індуктивного методу* було проаналізовано кейс функціонування публічної політики в умовах воєнного стану;
- *Дедуктивний метод* дозволив розглянути процес формування публічної політики як складову демократизації системи;

- За допомогою загальнонаукових методів *системного аналізу і функціонального*, було досліджено публічну політику як цілісну систему, яка виконує функції конструювання інституційного дизайну української держави. Також системний метод дозволив розглянути інститут місцевого самоврядування як частину публічної системи, що взаємодіє з іншими елементами державного управління та забезпечує участь громад в процесі прийняття рішень. Це дозволило автору проаналізувати місцеве самоврядування не ізольовано, а як частину загальної державної структури, що має свої внутрішні зв'язки та механізми взаємодії.

- *Метод порівняння (case study)* дозволив провести компаративний аналіз функціонування публічної політики України як окремого випадку держави, яка реформує управлінську модель в умовах війни. Особлива увага була приділена найбільш ефективному публічному інституту в умовах війни – місцевому самоврядуванню.

- Для дослідження нормативно-правового регулювання системи публічного управління України в умовах воєнного стану було використано правовий метод дослідження.

- Метод моделювання, за допомогою якого була створена авторська *Структурна модель публічної політики*, в умовах воєнного стану.

Наукові гіпотези:

- ефективність адаптації держави до сучасних викликів, зокрема в умовах воєнного стану, залежить від рівня інституціоналізації публічної політики, яка визначає здатність держави забезпечувати системний підхід до оборони, підтримки економіки та соціальної стабільності.

- інституційна конструкція як основа моделі публічної політики є критично важливою для спроможності держави адаптуватися до сучасних викликів та забезпечувати системний підхід до оборони, підтримки економіки та соціальної стабільності в умовах воєнного стану.

Наукова новизна дослідження. В роботі було проведено комплексний аналіз функціонування публічної політики України в умовах воєнного стану та

особливо виокремлена роль місцевого самоврядування, як найбільш ефективного і адаптивного до зовнішньої агресії інституту.

Було проаналізовано проблеми, які потребують свого вирішення в умовах війни і визначені перспективні напрямки реформування публічної політики на загальнонаціональному та місцевому рівні у повоєнний період.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами: Кваліфікаційна (магістерська) робота виконана в рамках тематичного плану НДР Донецького національного університету імені Василя Стуса ініціативного фундаментального дослідження кафедри політології та державного управління: «Публічна політика і державне управління в умовах війни та повоєнного відновлення України» (реєстраційний номер 0123U101423).

Науково-практична значущість отриманих результатів дослідження полягає в тому, що основні наукові результати кваліфікаційної роботи можуть бути враховані під час майбутніх досліджень стосовно проблеми функціонування публічної політики на загальнонаціональному і місцевому рівнях в період воєнного стану.

Окремі положення роботи можна використовувати у навчальному процесі під час підготовки навчально-методичних рекомендацій і викладання дисциплін, які пов'язані з проблемами формування публічної політики.

В практичній площині рекомендації, які були запропоновані в роботі можуть бути корисними задля удосконалення нормативно-правової основи системи державного в Україні в умовах воєнного і повоєнного періоду, а також впроваджені в конкретний публічний процес.

Апробація результатів дослідження. Результати кваліфікаційної (магістерської) роботи знайшли відображення у наукових публікаціях: Тези: Березюк Р.М., Чальцева О.М.. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції «Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень» (Вінниця, 1 листопада 2024 р.).*

Структура магістерської роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи: вступ, три розділи, висновки, список джерел та літератури, використаних в процесі написання роботи. Загальний обсяг наукової роботи становить 59 сторінки. Список використаних джерел містить 57 найменувань.



РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА МАГІСТЕРСЬКОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Унікальність теоретичного дослідження публічної політики в Україні в умовах воєнного стану обумовлена її значущістю як для національної практики, так і для глобального контексту. Цей кейс дозволяє простежити, як державна система адаптується до екстремальних умов, реагує на зовнішні загрози та забезпечує сталість управлінських процесів у кризових ситуаціях. Для науки державного управління вивчення цієї проблеми має кілька важливих аспектів.

По-перше, це розширення теоретичної бази досліджень з означеної тематики. Аналіз особливостей функціонування державного апарату в умовах воєнного стану сприяє розвитку нових концептуальних підходів до управління в кризових умовах. Це включає вивчення механізмів мобілізації ресурсів, координації між органами влади та забезпечення громадянських прав.

По-друге, досвід України може слугувати основою для розробки універсальних моделей управління, що забезпечують адаптивність системи до непередбачуваних викликів, таких як війна, природні катаклізми або соціальні конфлікти.

Наступною причиною є впровадження нових інноваційних інструментів у прийнятті рішень. Воєнний стан стимулює впровадження нових технологій, цифрових платформ і комунікативних інструментів, які підвищують ефективність взаємодії держави з громадянами та забезпечують прозорість процесів навіть у надзвичайних умовах.

По-четверте, аналіз участі громадянського суспільства у вирішенні питань публічної політики в умовах воєнного стану дозволяє краще зрозуміти, як горизонтальні зв'язки та мережеві структури можуть компенсувати обмеження вертикального управління. По-п'яте, досвід України є цінним для інших держав, які можуть стикнутися з подібними викликами. В умовах зовнішньої агресії. Вивчення цього кейсу сприятиме формуванню рекомендацій для міжнародної спільноти щодо адаптації систем публічної політики до кризових умов.

Таким чином, дослідження публічної політики в умовах воєнного стану сприяє не лише вирішенню актуальних практичних завдань, але й забезпечує важливий внесок у розвиток науки державного управління, формуючи нові парадигми, підходи та інструменти для аналізу й управління складними соціально-політичними процесами.

Дослідження публічної політики вимагає від науковців використання сучасного вокабуляру задля якісної емпіричної перевірки своїх гіпотетичних припущень. Публічна політика є динамічним і міждисциплінарним феноменом, який включає планування, прийняття рішень і впровадження стратегій для вирішення суспільно важливих проблем. Вона охоплює політичний, адміністративний і соціальний виміри, залежно від підходу автора.

На думку української дослідниці О. Чальцевої у сучасному науковому дискурсі термін «публічна політика» (public policy) розглядається як багатовимірний концепт, який охоплює діяльність органів влади, спрямовану на вирішення суспільно значущих питань [48].

Західні дослідники, відповідно до проблем, які вони розглядали і часу, коли проводились їх дослідження пропонують свої версії цієї категорії. Так, американський дослідник Томас Дай (Thomas Dye) вважав, що публічна політика — це «те, що уряд вирішує робити або не робити», підкреслюючи, що політика охоплює як дії, так і бездіяльність уряду [59].

Американський вчений Джеймс Андерсон (James E. Anderson) наголошував на колективному характері ухвалення рішень і стратегічній спрямованості цього феномену. Він наголошував, що публічна політика — це «спільно узгоджений курс дій для вирішення певної проблеми або досягнення мети, прийнятий суб'єктами публічного управління». Він виділив кілька смислів поняття публічної політики як щодо стабільного цільового курсу дій, якому слідує уряд при вирішенні деяких проблем і питань [50]. Це визначення пов'язує політику в більшій мірі з цільовою або орієнтованою на досягнення певної мети дією, ніж із випадковою поведінкою або випадковими інцидентами. По-друге, політика складається з певних цільових дій або системи рішень, прийнятих

урядовими чиновниками протягом певного періоду часу, а не з їх окремих дискретних дій та рішень. По-третє, публічна політика виникає у відповідь на політичні запити (political demands) або вимоги робити або не робити будь-які дії для вирішення певних проблем. По-четверте, політика включає те, що уряди роблять насправді, а не тільки те, що вони мають намір зробити, або те, що говорять чиновники про те, що вони збираються зробити [51]. По-п'яте, публічна політика може бути позитивною або негативною. Деякі форми відкритих урядових заходів можуть мати справу з проблемою, через яку був політичний запит (позитивна публічна політика), або урядовці можуть вирішити не вживати дій щодо деяких питань, за якими вимагається урядове втручання (негативна публічна політика) [49]. Схожої позиції дотримувався і Б. Пітерс, який під публічною політикою розумів суму дій органів управління, що діють безпосередньо або через своїх агентів, що має вплив на життя громадян [49, с. 531].

Американський вчений Вільям Данн (William Dunn) робив акцент на процесуальному аспекті політики. На його думку, публічна політика — це «складний процес формулювання, прийняття та реалізації рішень, спрямованих на вирішення суспільних проблем» [58].

Німецький дослідник Карл Фрідріх (Carl J. Friedrich) визначав публічну політику як «заплановану дію органів влади, спрямовану на досягнення бажаних результатів у суспільстві», тим самим він підкреслював цілеспрямованість і орієнтацію політики на результати [60].

У дослідженні Мартін Гоулд (Martin Hill) публічна політика розглядалась як «комплекс принципів, цілей і програм, які визначають діяльність уряду» де фокусу був спрямований на нормативну базу політики. Акцент на управлінні ресурсами та соціальній легітимності політики було зроблено у визначенні [61].

Мартіна Кохена (Martin Cohen), який вважав, що «публічна політика — це набір взаємопов'язаних рішень, які спрямовані на досягнення цілей, враховуючи обмеження ресурсів і соціальні очікування» [57].

Отже, категорія публічна політика розглядається з точки зору процесуальності, законодавчої складової, інституційного оформлення і

Для досягнення поставленої мети і гіпотези в роботі було використані наступні методологічні підходи і теорії: системний, інституціональний, неоінституційний (теорії ізоморфізму), структурний неоінституціоналізм, соціальний неоінституціоналізм (теорія соціального капіталу), теорії «керованого вирощування», теорія мереж, теорія нової публічної служби (New Public Service), Теорія нового публічного управління (New Public Management, NPM).

Системний підхід (Людвіг фон Берталанфі, Толкот Парсонс) передбачає розгляд органів публічного управління та місцевого самоврядування як цілісних систем, що складаються з взаємопов'язаних елементів. Цей підхід дозволяє аналізувати, як різні підсистеми (законодавча, виконавча, судова влада тощо) взаємодіють між собою і впливають на функціонування суспільства в цілому [48].

На думку українських дослідників В. Потапенко, В. Баранник, Н. Бахур та ін., процеси, які ми спостерігали під час неспровокованої збройної агресії російської федерації змінила характер функціонування політичної системи. Спрацювала така форма стійкості державної системи, як перехід на інший рівень: значна частина функцій щодо забезпечення соціально-економічної стійкості перейшла від центральних органів виконавчої влади до місцевих військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування (ОМС) [33].

Інститути, які є основою публічного процесу в роботі досліджувались за допомогою різних версій інституціонального підходу. Так, класичний інституціоналізм, який представлений однією з ключових робіт, що заклала основи у вивченні державного управління і місцевого самоврядування, – це робота Дагласа Норта "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" (1990). Д. Норт розглядав інституції як «правила гри», які регулюють поведінку політичних і економічних агентів, включаючи місцеве самоврядування. Його

підхід до зміни інституцій підходить для дослідження трансформацій у місцевому самоврядуванні [51].

Дж. Мейер і В. Роуен у своїй теорії інституційної ізоморфії відзначають, що інституції часто приймають певні структури і процедури для отримання соціального схвалення, навіть якщо ці процедури не обов'язково підвищують ефективність. Цей підхід підходить до розуміння адаптації місцевих органів в Україні до європейських стандартів [62].

Пол ДіМаджіо і Волтер Пауелл (DiMaggio, Powell, 1983) вивчали, як інституційна структура змінюється під тиском мімікрії – коли інститути місцевого самоврядування запозичують «моделі» для зміцнення своєї легітимності. Це застосовно до вивчення реформ у місцевому самоврядуванні України, де прагнення до євроінтеграції стимулює прийняття європейських моделей управління [51].

Особливої уваги заслуговує теоретична концепція соціального капіталу П. Бурд'є. У своїх працях він визначав соціальний капітал як сукупність реальних або потенційних ресурсів, які стають доступними через участь у мережах відносин. Цей капітал ґрунтується на взаємній довірі, спільних нормах і взаємодії, які збагачують суспільні зв'язки. У контексті формування громадянського сектору соціальний капітал є надзвичайно важливим, оскільки сприяє координації та співпраці між різними суб'єктами суспільства. Згідно з концепцією Бурд'є, громадянський сектор може ефективно вирішувати суспільні проблеми завдяки створенню мереж підтримки, обміну інформацією та мобілізації ресурсів.

Соціальний капітал забезпечує не лише підвищення ефективності громадянських ініціатив, але й зміцнення демократичних процесів, зокрема шляхом залучення громадян до участі в управлінні та контролі за діями держави. Це сприяє формуванню довіри між громадянами та інституціями, що особливо актуально в умовах реформ чи кризових ситуацій [56].

Роберт Патнем у праці «Making Democracy Work» акцентував увагу на соціальному капіталі як важливому елементі місцевого самоврядування. Р.

Патнем та його колеги довели, що високий рівень соціального капіталу у громадах підтримує успішне функціонування демократичних інститутів і сприяє ефективному публічному управлінню. На основі емпіричних досліджень, вони підкреслювали ключову роль громадянського суспільства у формуванні успішних інститутів. Вони аналізували громадянське суспільство і діяльність органів влади в Італії з 1970 року в різних регіонах. Протягом двох десятиліть дослідники вивчали і порівнювали ефективність інститутів у таких сферах, як сільське господарство, житло та охорона здоров'я. Результати дослідження показали, що моделі асоціативності, довіри та співпраці між громадянами сприяють ефективному управлінню та економічному розвитку [63].

Це дослідження довело, що інститути громадянського суспільства є фундаментальними для реалізації ефективної публічної політики. Вони створюють середовище, де взаємна довіра, участь громадян та партнерство між різними секторами сприяють стабільному управлінню та процвітання суспільства [63].

Отже, соціальний неоінституціоналізм є важливим підходом у розумінні того, як на практиці працює місцеве самоврядування, оскільки він допомагає виявити приховані механізми взаємодії між громадою, її культурними цінностями та місцевими інститутами.

Історичний інституціоналізм (Стейн Рокан, Пол Пірсон) вивчає, як історичні процеси та попередні інституційні рішення впливають на сучасне публічне управління. У контексті місцевого самоврядування, історичний інституціоналізм дозволяє простежити еволюцію управлінських структур і зрозуміти, як минулі рішення обумовлюють теперішні виклики [48].

Таким чином, інституціональний підхід до місцевого самоврядування дозволяє глибше розуміти не тільки правові основи, але й неформальні практики, які мають вагомий вплив на ефективність місцевих органів влади.

Доцільною у дослідженні публічної політики, на думку дослідниці О. Чальцевої використання теорії «керованого вирощування», яка є окремим випадком стратегії проміжних інститутів. Вона включає конструювання,

трансплантацію та інституційні експерименти. Проектування інституційних траєкторій – це творчий процес, і створення нових інститутів, подібно до інновацій у техніці. Кожна країна має свій унікальний варіант інституційного розвитку, але для національних реформаторів загальними орієнтирами виступають глобальні критерії (визначені міжнародними організаціями) та успішні приклади «працюючих інститутів» у демократичних країнах. Основне питання полягає в тому, чи зможуть національні еліти «виростити» ці інститути та інтегрувати їх у публічний процес, зробивши його ефективним. Або ж виникне необхідність у «зовнішньому керованому вирощуванні» у разі неспроможності національної еліти запустити процес реформ? Управлінська наука ще шукає відповіді на ці питання, які можуть бути виявлені через вивчення конкретних прикладів інституційних реформ. Дослідження будуються на припущеннях про те, що є більш прийнятним для національних систем: незалежний розвиток або кероване впровадження нових інститутів. [49].

З огляду на кризові умови в Україні, цікавими є дослідження, що акцентують на стійкості інститутів місцевого самоврядування. Наприклад, робота О. Слісаренка "Інституціональна стійкість місцевого самоврядування в умовах кризових ситуацій" розглядає, як інституційні механізми забезпечують життєздатність органів місцевої влади в умовах війни, зокрема, формування військово-цивільних адміністрацій [33].

Мережева теорія (Network Theory) представлена такими дослідниками, як: Т. Бьорцель, Р. Родс, В. Пауелл, Р. Скотт, Д. Перрі., підкреслює важливість співпраці та координації між різними акторами в публічному управлінні, включаючи державу, громадські організації, бізнес і місцеве самоврядування. Управлінські мережі є ефективними в умовах, коли для розв'язання проблем потрібні зусилля багатьох сторін [55] .

Теорія нової публічної служби (New Public Service) (Джанет і Роберт Денгарт). Теорія нової публічної служби орієнтується на служіння громадянам, а не просто на надання адміністративних послуг. Вона підкреслює значення

підзвітності, прозорості та врахування інтересів громадян у публічному управлінні та місцевому самоврядуванні.

Теорія нового публічного управління (New Public Management, NPM) (Крістофер Худ, Девід Осборн і Тед Геблер) орієнтована на застосування ринкових підходів і принципів менеджменту в публічному управлінні для підвищення його ефективності та продуктивності. Вона вимагає, щоб місцеві органи самоврядування працювали за принципами ефективності, результативності та прозорості[49].

Теорія прийняття рішень (Герберт Саймон, Чарльз Ліндблом), яка досліджує публічне управління через призму реальної поведінки та прийняття рішень державними службовцями. Особливу увагу приділяють нераціональним факторам, що впливають на ухвалення рішень, таким як обмежена раціональність, групові впливи та упередження. Емпіричні дослідження в рамках цього підходу представлені роботами **Арнольда** Брейвза, Бехага Брейкса, які на основі статистичних методів, соціологічних досліджень та аналізу тенденцій для прогнозування результатів та розробки ефективних політик, деталізували аналіз і обробку даних з метою прийняття рішень в публічному управлінні [49].

Теорія сталого розвитку (Денніс Медоуз, Донелла Медоуз, Лестер Браун). Ця теорія підходить вивчення ролі місцевого самоврядування у процесах забезпечення економічної, соціальної та екологічної збалансованості. Основна увага приділяється довгостроковим цілям розвитку громад та їх здатності підтримувати стабільність у кризових умовах. Отже, ці підходи формують комплексний підхід до вивчення та розвитку публічного управління та місцевого самоврядування, забезпечуючи базу для інноваційного та сталого управління на всіх рівнях [51].

Місцева влада має унікальні риси, що визначають її як форму публічної влади, яка тісно пов'язує державу з громадськістю. Основним джерелом її легітимності є народ, а первинним носієм — територіальна громада, що об'єднує жителів певної адміністративно-територіальної одиниці. На відміну від державної влади, яка охоплює всю територію країни, місцева влада діє в межах

конкретних громад і реалізує повноваження, які належать до питань місцевого значення. Її органи представляють інтереси саме територіальної громади, а не всієї держави чи народу загалом.

Важливо, що фінансова база місцевої влади формується з комунальної власності та місцевих бюджетів, що дозволяє їй ефективно виконувати завдання, орієнтовані на потреби громади. Органи місцевого самоврядування також відрізняються від державних органів менш жорсткою ієрархією, що посилює їхні зв'язки з населенням та дозволяє оперативніше реагувати на потреби громадян.

Сутність місцевої влади як публічної полягає в тому, що вона поєднує самоврядні та державні елементи, створюючи умови для взаємодії держави з громадянським суспільством. Місцеве самоврядування є важливим інститутом, який забезпечує зворотний зв'язок між населенням і державною владою. Воно дозволяє громаді не лише контролювати діяльність місцевих органів, а й безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення, що, своєю чергою, підвищує ефективність публічного управління.

Таким чином, місцеве самоврядування є об'єктивно публічним інститутом, який виконує функцію «моста» між державою і громадськістю, забезпечуючи реалізацію суспільних інтересів та потреб на локальному рівні.

Автор мережевої теорії Р. Родс у свій час дав влучне визначення місцевого самоврядування як публічного інституту: «Місцеве самоврядування базується на відносинах центральних та місцевих органів, які визначаються реальним потенціалом сторін, що використовуються як засоби тиску» [55]. Але для України закріплення досягнень реформи децентралізації, згуртованість громад, у тому числі тих, які опинилися під окупацією або тимчасово релоковані є важливим елементом згуртованості суспільства. Війна в Україні безумовно негативно позначилася на процесі децентралізації, оскільки виник великий соціально-економічний та політичний розрив між громадами, обумовлений близькістю до лінії фронту, знаходженням на окупованій території, міграційними процесами, ступенем руйнувань інфраструктури тощо. У багатьох громадах неможливо проводити збори місцевих рад через відсутність кворуму, відносини

між виборними органами влади та військовою адміністрацією взагалі є новим видом правовідносин, який потребує правового удосконалення. Проте, в роботі зазначено що саме цей інститут, попри всі проблеми виявився дійсно ефективним в умовах війни.

Отже, на підставі проаналізованого теоретичного матеріалу можна зробити висновок, що у сучасному науковому дискурсі публічна політика дедалі більше осмислюється в термінах міждисциплінарного підходу, що включає поняття з економіки, права, соціології, політології та адміністративного управління.

Методологія дослідження базуються на різних теоретичних підходах, які дозволяють розглядати публічну політику через призму як інституційних механізмів, так і соціальних практик. Соціальний неоінституціоналізм акцентує увагу на адаптації та розвитку інституцій відповідно до місцевих умов. Мережевий підхід підкреслює важливість співпраці між державними, громадськими й приватними акторами для ефективного вирішення складних проблем. Теорії нового публічного управління (NPM) і нової публічної служби орієнтують увагу на результативність, прозорість і партисипативність, які є ключовими для сталого розвитку систем управління. У кризових умовах особливо важливим є впровадження моделей, що забезпечують стійкість місцевого самоврядування, як це демонструє досвід військово-цивільних адміністрацій в Україні.

Ці підходи формують комплексну основу для інноваційних управлінських рішень, що сприяють довгостроковому розвитку та стабільності в умовах криз. Вони дозволяють дослідникам і практикам створювати ефективні моделі публічного управління, адаптовані до сучасних викликів.

Унікальність теоретичного дослідження публічної політики в Україні в умовах воєнного стану є особливим кейсом вивчення якого дозволить зрозуміти логіку можливого протистояння системи зовнішнім викликам. Це дозволяє створити ефективну методологічну основу для аналізу її складових і запропонувати авторську теоретичну структурну модель публічної політики, яка допоможе перевірити гіпотезу дослідження.

Структурна модель публічної політики, в умовах воєнного стану, включає п'ять ключових компонентів:

1) *Інститути державної влади*: Цей компонент охоплює законодавчі, виконавчі та судові органи, які відповідають за створення, ухвалення та реалізацію політики. Вони мають забезпечити ефективне управління в умовах кризи, зберігаючи стабільність та правопорядок. В умовах війни роль інститутів державної влади посилюється, оскільки вони стають основними центрами стратегічного управління. Вони приймають рішення, які безпосередньо впливають на обороноздатність, економічну стабільність та соціальну підтримку населення. 2) *Місьцеве самоврядування*: Місцеві органи влади є найбільш наближеними до громад і мають унікальну можливість забезпечувати потреби на місцевому рівні. У час війни місцеві органи управління часто виконують ключову роль у мобілізації ресурсів, координації допомоги, евакуації та відновленні інфраструктури. Місьцеве самоврядування є важливим інститутом, оскільки забезпечує швидку реакцію на місцеві потреби та дозволяє більш ефективно вирішувати проблеми на місцях, зберігаючи при цьому зв'язок з національною політикою та міжнародними партнерами.

Таким чином, інституційна конструкція як основа моделі публічної політики є критично важливою для спроможності держави адаптуватися до сучасних викликів та забезпечувати системний підхід до оборони, підтримки економіки та соціальної стабільності в умовах воєнного стану.

2) *Законодавча база*: Законодавство є основою для ухвалення рішень і регулювання відносин у суспільстві. Воно встановлює правила функціонування державних і недержавних інститутів, що важливо для організації ефективної роботи у кризових умовах. У кризових ситуаціях чітке і адаптоване законодавство допомагає уникати правового вакууму, дозволяє інтегрувати міжнародні стандарти та посилює верховенство права.

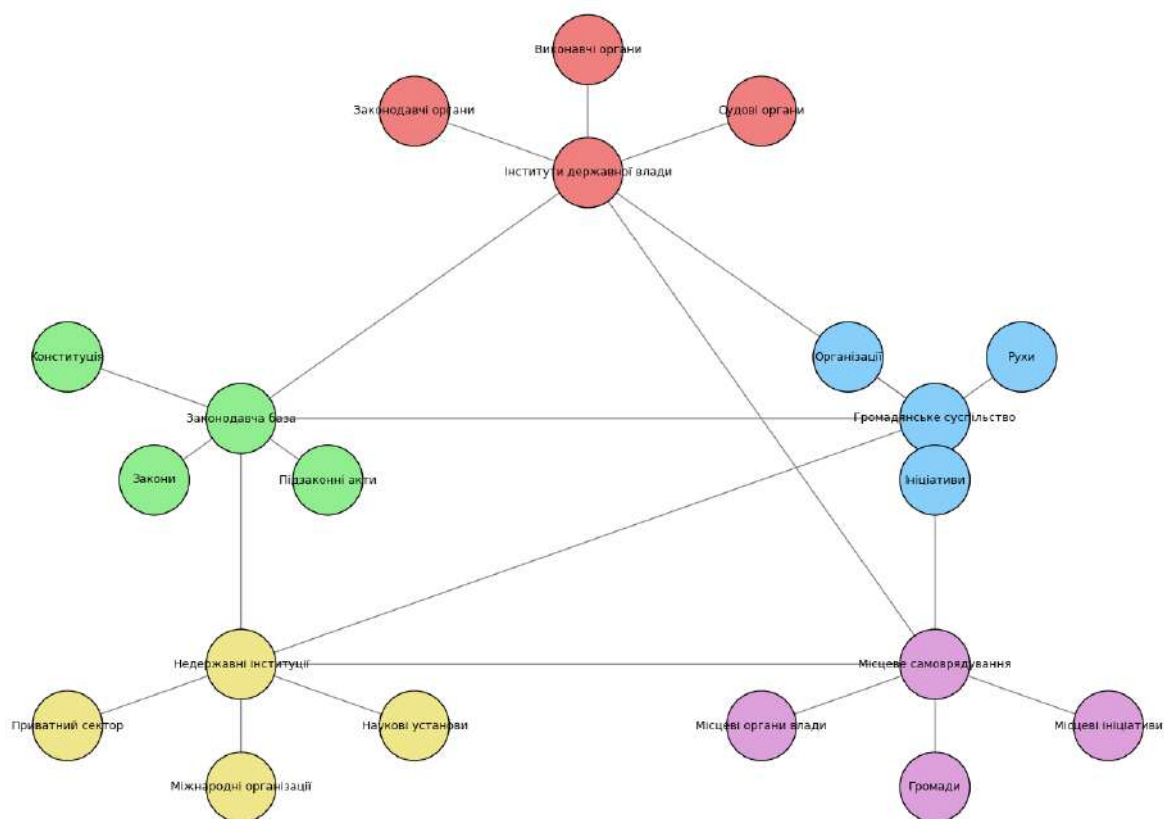
3) *Громадянське суспільство*: До цього компонента входять організації, рухи та ініціативи, які представляють інтереси громадян і сприяють їхній участі в процесах формування політики. Вони є каналом комунікації між громадянами

та владою. У кризових ситуаціях громадянське суспільство може забезпечити гуманітарну допомогу, підтримку вразливих груп населення та здійснювати громадський контроль за діяльністю влади.

4) *Недержавні інституції*: Це приватний сектор, міжнародні організації, наукові установи, які активно сприяють мобілізації ресурсів, наданню експертизи та реалізації інновацій. Недержавні інституції забезпечують додаткові механізми реагування, такі як міжнародна допомога, інвестиції та технічна підтримка, що є критично важливими для відновлення після воєнних дій.

Взаємозв'язок компонентів пояснює взаємовідносини між суб'єктами в публічному просторі. Кожен з цих компонентів взаємодіє між собою. Інститути державної влади створюють законодавчу базу, яка регулює діяльність громадянського суспільства, недержавних інституцій і місцевого самоврядування. Водночас, громадянське суспільство і недержавні інституції допомагають у реалізації політики, сприяють її прозорості та ефективності. Інституційна конструкція як основа моделі публічної політики є критично важливою для спроможності держави адаптуватися до сучасних викликів та забезпечувати системний підхід до оборони, підтримки економіки та соціальної стабільності в умовах воєнного стану.

Отже, пояснювальна теоретична модель буде конструкцією дослідження, яка допоможе відповісти на питання щодо причин забезпечення стійкості та ефективного функціонування управлінської системи в умовах кризи, охарактеризувати співпрацю між державою, громадянським суспільством, міжнародними партнерами та місцевими органами влади, визначити умови адаптації політики до швидко змінюваних умов, що дозволяє оперативно реагувати на виклики війни, визначити шляхи збереження балансу між державними, недержавними та місцевими інститутами, забезпечуючи ефективне управління навіть в умовах війни. Див. Рис.1.

Структурна модель публічної політики

РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЮ СФЕРОЮ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Під час дії правового режиму воєнного стану система публічної політики продовжує розвиватися, оскільки зупинка цього процесу призвела б не лише до стагнації суспільних відносин у сфері діяльності окремих публічних інституцій, але й мала б деструктивний вплив на життєдіяльність держави та суспільства загалом. Для ефективного протистояння російській збройній агресії необхідно переглянути та вдосконалити правову основу публічної політики з урахуванням додержання принципів доброго урядування. Проте в законодавчій системі є певні прогалини, які необхідно визначити і знайти шляхи їх подолання навіть в умовах війни.

Законодавча основа публічної політики України в умовах воєнного стану ґрунтується на низці нормативно-правових актів, що визначають порядок організації державного управління, забезпечення безпеки та захисту прав громадян. Основними з цих законів є:

Конституція України – основний закон, що гарантує суверенітет, територіальну цілісність та забезпечення національної безпеки держави. Згідно з Конституцією, Президент має право запроваджувати воєнний стан, а Верховна Рада – затверджувати його (стаття 106, пункт 20; стаття 85, пункт 31) [30].

Закон України "Про правовий режим воєнного стану" (№389-VIII від 12 травня 2015 року) – цей закон визначає правовий режим воєнного стану, порядок його введення, повноваження органів державної влади та обмеження прав і свобод громадян під час його дії. Зокрема, стаття 8 передбачає функції і повноваження державних адміністрацій щодо захисту безпеки та життєво важливих інтересів суспільства і держави [25].

Слід звернути увагу на те, що Закон України «Про правовий режим воєнного стану», яким визначено режими функціонування державних органів інтенсивно змінюється під впливом виявлених проблем застосування в умовах воєнного стану.

Закон України "Про національну безпеку України" (№2469-VIII від 21 червня 2018 року) – встановлює принципи національної безпеки та оборони, що є основоположними для формування публічної політики в умовах воєнного стану. Стаття 4 визначає публічну політику в сфері національної безпеки як систему заходів, спрямованих на захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України [16].

Закон України "Про оборону України" (№1932-XII від 6 грудня 1991 року) – регулює організацію оборони України, а також визначає повноваження органів виконавчої влади у забезпеченні обороноздатності держави. У статті 4 закону йдеться про повноваження Президента та Кабінету Міністрів щодо координації заходів оборони, що є важливою складовою публічної політики під час воєнного стану.

Закон України "Про державну службу" (№889-VIII від 10 грудня 2015 року) – регламентує правовий статус державних службовців та функціонування державної служби. В умовах воєнного стану закон передбачає адаптацію процедур призначення, забезпечуючи стабільність управлінських процесів та належне функціонування публічної адміністрації.

Постанови Кабінету Міністрів України, що регламентують додаткові заходи в умовах воєнного стану, включають детальний порядок надання гуманітарної допомоги, забезпечення економічної стабільності та соціальної підтримки громадян. Такі постанови розширюють правове поле публічної політики, визначаючи конкретні інструменти для підтримки суспільної безпеки та економічної стійкості.

Після повномасштабного вторгнення у 2022 році в Україні були ухвалені низка законів, спрямованих на адаптацію системи публічної політики до умов воєнного стану, а також на посилення безпеки, оборони та стійкості державних інститутів. Серед основних таких законів:

Верховна Рада України (далі - ВРУ) затвердила Укази Президента про введення воєнного стану (Закон України No 2102-IX від 24.02.2022 та інші)

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин" (№2352-IX від 1 липня 2022 року) – цей закон адаптує трудові відносини до умов воєнного часу. Він встановлює спрощені процедури для працівників і роботодавців у сфері публічного управління та державних установ, зокрема, можливість переведення працівників та тимчасового скорочення робочого часу [12].

Закон України "Про основи національного спротиву" (№1702-IX від 16 липня 2022 року) – передбачає створення системи територіальної оборони та залучення громадян до національного спротиву. Закон визначає основні положення щодо організації територіальної оборони, яка стала важливою частиною публічної політики, спрямованої на забезпечення національної безпеки та оборони [1].

Закон України "Про забезпечення участі цивільних осіб у національному спротиві" (№2739-IX від 1 січня 2023 року) – доповнює попередній закон і створює правову основу для участі цивільного населення в оборонних заходах, зокрема, через волонтерську діяльність. Закон дозволяє цивільним особам долучатися до підтримки армії та територіальної оборони, що є важливим елементом нової системи публічного управління в умовах війни [13].

Закон України "Про захист критичної інфраструктури" (№2955-IX від 15 лютого 2023 року) – регулює заходи захисту критичної інфраструктури, забезпечуючи безпеку державних та суспільних об'єктів у разі надзвичайних ситуацій та воєнних дій. Закон закладає основу для розвитку нових механізмів управління ризиками та кризовими ситуаціями у сфері публічної політики [14].

Закон України "Про надання публічних послуг в умовах воєнного стану" (№3117-IX від 27 червня 2023 року) – спрямований на забезпечення доступності публічних послуг для населення в умовах воєнного стану. Закон регламентує особливі умови для надання послуг, зокрема цифрових, забезпечуючи безперервне надання адміністративних послуг для громадян та бізнесу [15].

Ці законодавчі акти спрямовані на зміцнення публічного управління та забезпечення функціонування держави в умовах воєнного стану, що дозволяє

системі публічної політики України оперативно адаптуватися до нових викликів і підтримувати стабільність.

Ці закони та нормативно-правові акти з 2022 року забезпечують комплексний підхід до організації публічної політики, дозволяючи державі ефективно реагувати на виклики, пов'язані з воєнним станом, а також зберігати стабільність управлінських процесів та захист прав громадян в умовах кризи.

Зміни були внесені і у законодавство щодо регулювання інституту місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, який на нашу думку, є найбільш ефективним в конкретних умовах.

На законодавчому рівні були внесені зміни відносно реалізації надання права щодо обрання та звільнення посадових осіб відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.03.2022 No 2259-IX, де визначено, що у період дії воєнного стану Верховна Рада України може прийняти рішення про звільнення посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень Верховної Ради України, крім підстав, передбачених спеціальними законами, також у разі висловлення недовіри такій посадовій особі (за винятком посадових осіб, призначення на посади та звільнення з посад яких здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України або Кабінету Міністрів України) [19].

Адже, як зазначають І. Пирога і М. Пирога, ніяких обмежень повноважень при введенні воєнного стану не було передбачено. Органи місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; її виконавчі органи та голова) і надалі продовжують виконувати власні повноваження, покладені на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [36]. Додатково до цього Закону повноваження органів місцевого самоврядування регулюються положеннями Закону України No 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [22]. Якщо органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють або не мають можливості здійснювати покладені на них Конституцією та законами України повноваження,

то відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану» утворюються тимчасові державні органи – військові адміністрації населених пунктів в межах територій територіальних громад. В умовах збройної агресії вони здійснюють делеговані повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Територіальні громади доводять, що розширення компетенції місцевого самоврядування через делегування його органам частини державних повноважень є виправданим і розумним кроком. 24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 68/2022 на всій території України на базі місцевих державних адміністрацій було створено обласні та районні військові адміністрації, які діють на період воєнного стану для забезпечення дії Конституції та законів України (ст. 4, ст. 8 Закону № 389) [18]. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Управління на місцевому рівні у взаємодії з державною владою в особі військових адміністрацій передбачає три режими їх співпраці: 1) заміщення органів місцевої влади військовою адміністрацією; 2) спільне управління громадою; 3) розширені повноваження органів місцевого самоврядування із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня [29].

Також, варто зазначити, що в умовах впровадження воєнного стану в країні суттєво розширились стандартні повноваження місцевого самоврядування: збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади, який зможе приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо. Сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу може призначати осіб на посади: в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування.

За умови утворення військової адміністрації населеного пункту, повноваження селищної сільської міської рад, її виконавчих органів переймає військова адміністрація, а повноваження голови — начальник військової

адміністрації. Кандидат на посади в органах місцевого самоврядування, посади керівника комунального підприємства, установи, організації, не подає: е-декларацію особи; документ рівня володіння державною мовою; – не проводяться перевірки за Закон України «Про запобігання корупції», «Про очищення влади». В умовах воєнного стану у виключних випадках звільнення осіб з посад, що належить до повноважень сільського, селищного, міського голови, начальника військової адміністрації, може здійснюватися у разі: невиконання працівником законних вимог свого безпосереднього керівника; зміни організаційної структури юридичної особи, з якою працівник перебуває у трудових відносинах; іншої зміни істотних умов праці [1].

Отже, існує три режими взаємодії ОМС із ВА в роботі різних громад:

- (1) заміщення ОМС військовою адміністрацією;
- (2) спільне управління громадою з боку ОМС і ВА;
- (3) розширені повноваження ОМС із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня.

Застосування того чи того режиму залежить від конкретних умов життя громади [29].

Слід зазначити, що Закон України «Про правовий режим воєнного стану», яким визначено режими функціонування ОМС і їхню взаємодію з ВА, який корегується в залежності від змін, які відбуваються в умовах війни.

Повноваження обласних (у разі окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад переймає обласна/районна військова адміністрації. Обласні військові адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних сил України визначають територіальні громади, на території яких ведуться бойові дії, а також населені пункти, які є оточеними [17].

Так, Верховна Рада України оперативно зреагувала на певні неузгодженості діяльності ВА та ОМС і підготувала два законопроекти: No 7153 від 13 березня 2022р. «Про внесення змін до Законів України “Про центральні органи виконавчої влади” [28], “Про правовий режим воєнного стану” щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» та No 7269 від 09

квітня 2022 р. «Про внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Законопроект No 7153 Верховна Рада ухвалила, але Президент не підписав його через зміну воєнно-політичної ситуації в країні – ЗСУ звільнили Київську, Чернігівську та Сумську області, а ВР налагодила ефективну роботу. Це зробило неактуальними положення законопроекту, що стосувалися центральних органів влади. Натомість законодавчі правки щодо вдосконалення правового режиму воєнного стану перенесли до законопроекту No 7269 – після доопрацювання та схвалення Верховною Радою його підписав Президентом і він набув чинності [34].

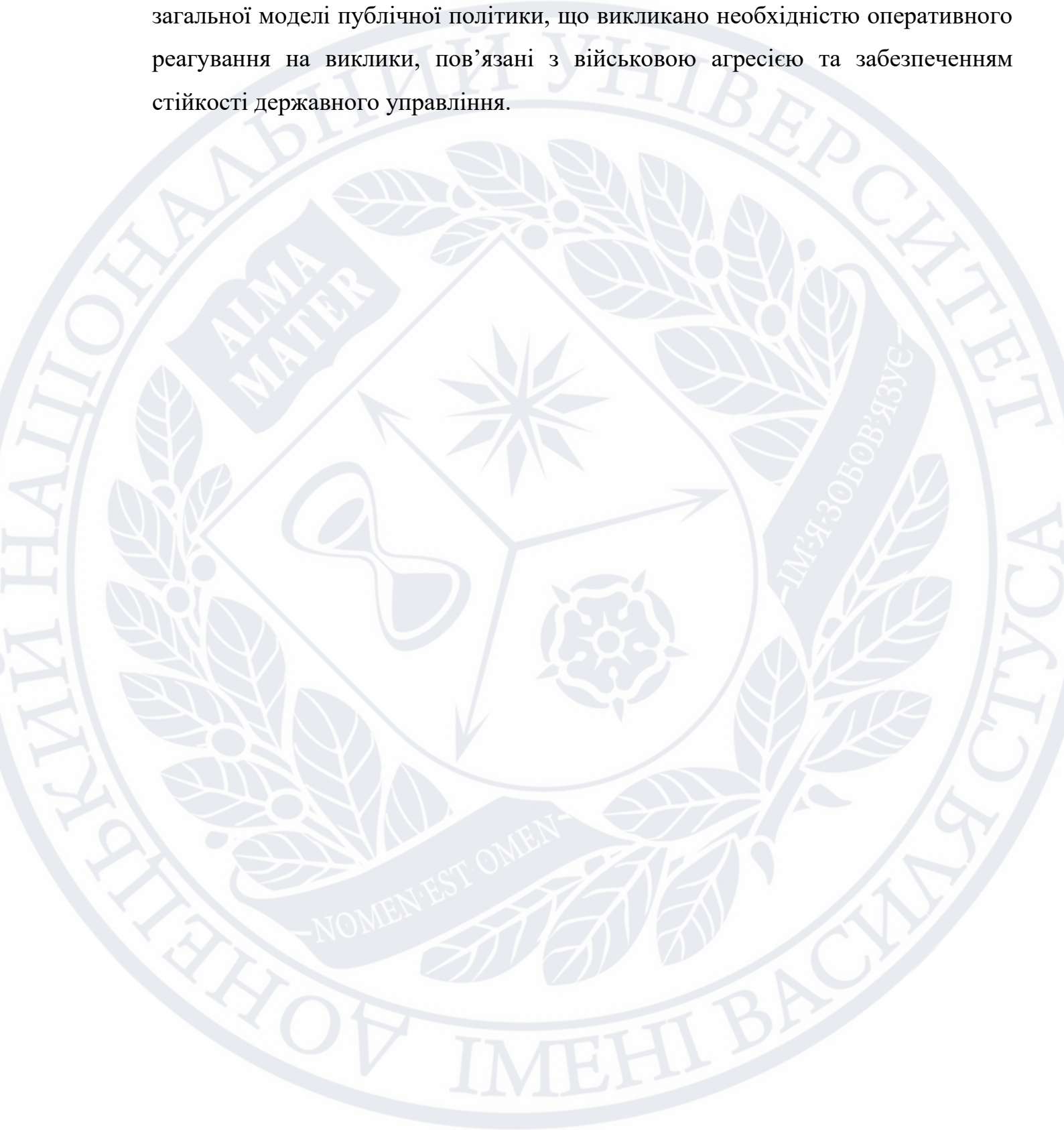
З прийняттям закону No 2259-IX від 12 травня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» значно розширено одноосібні повноваження голів громад, зокрема, вони можуть ухвалювати рішення з таких питань:

- 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 [33].

Воєнний стан запроваджує особливий правовий режим, що передбачає обмеження окремих прав і свобод громадян та розширення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. В таких умовах ключовими пріоритетами стають завдання безпеки й оборони країни, що, у свою чергу,

зумовлює перерозподіл ресурсів та зміну акцентів у діяльності державних органів. Такі зміни ведуть до масштабної трансформації публічних інститутів та загальної моделі публічної політики, що викликано необхідністю оперативного реагування на виклики, пов'язані з військовою агресією та забезпеченням стійкості державного управління.



РОЗДІЛ 3. РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНОГО ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ

Держави, які знаходяться в конфліктному середовищі апріорі не можуть бути стабільними, але за умов інституційному функціонуванню вони можуть бути емерджентними і протистояти викликам системі. Під інституційним функціонуванням розуміємо ефективність, результативність та оперативність різних установ, що надають послуги, здійснюють управління та підтримують життя громади. Після початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну роль ефективного та надійного функціонування інституцій важко переоцінити, адже саме їх стійкість дозволяла громаді ефективно реагувати на кризу та забезпечувати надання базових послуг в громаді.

Попри воєнний стан, місцеве самоврядування продовжило свою діяльність і виявилось ефективним інститутом у системі публічного управління. Органи місцевого самоврядування (ОМС) на всіх рівнях активно співпрацюють з військовим командуванням та адміністраціями, узгоджуючи повноваження та приймаючи спільні рішення в разі потреби.

Успішність реформи територіальної організації влади в Україні визнають міжнародні партнери. Саме тому основні завдання Уряду на 2022–2025 рр. було спрямовано на забезпечення стійкого розвитку регіонів і ТГ. Водночас ці плани зазнали вимушеної корекції через російський напад. Рішення центральної влади, спричинені потребою оперативно реагувати на умови воєнного часу, призупинили процеси децентралізації у певних напрямках.

Підсумки першого етапу реформи децентралізації підбито 21 лютого 2022 р. на Національному форумі «Безпечні та спроможні громади майбутнього» під патронатом Президента України, де розглянули такі питання:

- виконання рішення РНБО України від 15 квітня 2021 р. «Про заходи державної регіональної політики на підтримку децентралізації влади» в умовах реформи децентралізації влади та посилення спроможності ТГ;

- сучасні інструменти та ефективні рішення для розвитку громад;
- безпека в громадах, розбудова системи національного спротиву.

На думку українських дослідників юридичного напрямку І. Пирога, М. Пирога, довіра держави до населення та громад стала вирішальною у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалою російських фашистів. Громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України, а громади, які опинились у тимчасовій окупації, продемонстрували високу стійкість в умовах війни, зберігаючи потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення. Спираючись на висновки аналітичної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень І. Пирога, М. Пирога цитують: «Стойкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження, спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану» [36].

Територіальні громади в умовах війни пройшли складне випробування і стали базовою ланкою, що забезпечують стійкість тилу. На початковому етапі широкомасштабної російської агресії ТГ узяли на себе підтримку ЗСУ та частину їхніх функцій, забезпечення життєдіяльності громади (часто в умовах бойових дій); сприяли евакуації та розміщенню населення у відносно безпечних громадах; сприяли релокації підприємств, а головне – підтриманню стабільності в суспільстві. Див. Додаток С, Д.

Слід зазначити, що з початком повномасштабного вторгнення рф в Україну органи місцевого самоврядування отримали низку нових завдань, які необхідно було вирішувати і виконувати. По-перше, вони повинні були забезпечити тісну взаємодію з військовими адміністраціями та командуванням ЗСУ, узгодити порядок своєї роботи на території своєї громади й, за потреби, розглянути можливість перерозподілу окремих повноважень. Це сприяло швидкій організації оборони населених пунктів та забезпеченню необхідних ресурсів, а

також дозволило ефективно інформувати населення для захисту життя та здоров'я громадян. По-друге, важливою сферою діяльності для органів місцевого самоврядування стала робота з внутрішньо переміщеними особами (ВПО), особливо в регіонах, що межують з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною та Румунією. Вони займалися реєстрацією ВПО, видачею довідок, організацією гуманітарної допомоги, оформленням виплат та розміщенням переселенців. По-третє, окремої уваги заслуговує робота органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Для цієї роботи Офіс підтримки реформи децентралізації Мінрегіону створив правову групу, яка розробила персоналізовані рекомендації для органів місцевого самоврядування в умовах окупації. Одним з ключових кроків було забезпечення безпеки даних — аналіз і обмеження доступу до відкритої інформації, яка могла б бути використана ворогом (наприклад, дані про майно, земельні ділянки, містобудівну, юридичну документацію та ін.). Див. Додаток С,Д

Професор І. Дробот також звернув увагу на функцію комунікації, яку виконувало місцеве самоврядування в умовах воєнного стану більш ефективно, ніж держава. Особливістю діяльності органів місцевого самоврядування є те, що на відміну від державного управління, де засобом його здійснення є державна влада, у місцевому ж самоврядуванні, якщо розглядати його в родовому контексті, таким засобом виступає ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність. Відмінність між означеними засобами здійснення цих обох системних явищ обумовлює й особливості комунікації органів місцевого самоврядування з іншими учасниками публічного управління, зокрема, з місцевими органами виконавчої влади щодо виконання своїх функцій з організації життєдіяльності територіальної громади, їх взаємодія в питаннях адміністрування відносин з територіальними громадами, бізнесом, недержавними організаціями, громадянами тощо. Він також наголосив, що під час дії правового режиму воєнного стану значно обмежуються комунікації органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічного управління в частині ухвалення раціонального управлінського рішення з організації

життєдіяльності територіальної громади. Натомість законодавством передбачені повноваження щодо прийняття одноособових управлінських рішень керівником військово-цивільної адміністрації, які у більшій мірі є доцільними, а не раціональними і тяжіють до проявів корупційних дій з боку посадової особи.

У дослідженні «Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану» щодо зміни ситуації у громадах у сфері інформування та залучення громадян після 24 лютого 2022 року за результатами опитування 26% опитаних відповіли, що ситуація в їх громадах у сфері інформування та залучення суттєво не змінилася після 24 лютого 2022 року і вони продовжили використовувати ті самі канали інформування, що і раніше. Цікаво, що таку позицію відзначали окремі представники громад не лише із західних областей країни, але і центру, півдня і півночі [45]. Див. Додаток 1.

“У сфері інформування ситуація майже не змінилась. Ми адаптуємо інформацію до умов повномасштабного вторгнення та комунікуємо з мешканцями. Поширюємо тільки офіційну та перевірену інформацію. Залучаємо мешканців до медіаграмотності та розповідаємо як розпізнати фейки і боротись з дезінформацією», - залишили коментар під час опитування представники Солонянської громади Дніпропетровської області [45]. Див. Додаток 1,2

12% представників ОМС відзначили, що почали активніше поширювати інформацію через соціальні мережі, створювати нові групи в чатах та месенджерах. Нові канали комунікації використовуються владою, наприклад, для оперативного інформування про повітряні тривоги, надання гуманітарної допомоги, комунікації з ВПО. Фіксується також збільшення інтенсивності та оперативності інформування населення, жителі громад стали уважніше спостерігати за офіційними каналами інформування місцевих органів влади [45].

Проведене протягом листопада 2022 року опитування вже тоді зафіксувало, що понад 10% представників місцевої влади мали труднощі з комунікацією та залученням громадян через перебої з електропостачанням, поганим покриттям мережею інтернет віддалених старостинських округів та

нестабільним мобільним зв'язком. Очевидно, що негативний вплив відсутності електроенергії через обстріли критичної інфраструктури російськими військами надалі лише посилюється [45].

Збільшення кількості фейків та поширення інформації з сумнівних джерел серед жителів громад відзначили 10% опитаних спеціалістів органів влади. Серед причин такої ситуації відзначають появу на місцях великої кількості нових телеграм-каналів, які, зокрема, створюються і самими жителями, та наповнюються інформацією з недостовірних джерел, негативними коментарями та відвертими фейками [45]. Див. Додаток 1,2.

Ще одним фактором змін у сфері інформування на місцевому рівні, який відзначили опитуванні, стало обмеження доступу до публічної інформації у зв'язку з воєнним станом. У 8% громад зазначили, що взагалі тимчасово або повністю припинили роботу сайтів та офіційних сторінок органів влади. Торкнулися обмеження і застосування інструментів участі в громадах - близько 6% респондентів вказали, що не проводять громадських слухань, круглих столів, зборів громадян, відмовилися від бюджету участі [45].

Серед негативних наслідків на сферу інформування та залучення опитані представники ОМС називали також припинення виходу місцевих газет, скорочення штату працівників ОМС, збільшення соціальної напруги в громаді та негативну реакцію жителів на інформаційну політику органів влади [45].

Опитування зафіксувало значну роль старост та соціальних працівників в процесі інформування та отримання зворотного зв'язку від вразливих категорій жителів.

В під час опитування з'ясувалося, що в багатьох громадах органи влади виділяють як окрему категорію для інформування внутрішньо переміщених осіб, створюючи для них окремі канали комунікації (групи в месенджерах, сторінки в соцмережах). Це приклад ефективних кейсів, які варто вивчати та показувати як приклади для впровадження [45].

На підставі проведеного дослідження «Органи місцевого самоврядування в оцінках представників громадянського суспільства» в період з 11 по 30 червня

2022 року було зроблено висновки щодо оцінки діяльності органів місцевого самоврядування після введення в країні воєнного. Показники стану балансують між «нормально» (майже 55 оцінок в середньому) і «погано» (60,5 оцінок в середньому) [4].

Інформація по всіх критеріях зафіксувала досить критичне ставлення представників громадянського суспільства до діяльності органів місцевого самоврядування, адже переважають оцінки «погано» та «нормально». Можна сказати, що вони балансують одна до одної (при низьких показниках крайнього задоволення «прекрасно» та сумнівів «складно відповісти»). Тобто явним є досвід усереднено нормальних відносин та явно поганих. Власне, найгірше оцінено те, чи заохочує влада розвиток громадянського суспільства, інвестує в їхню освіту та пропонує громадянам діалогову манеру співпраці (69 негативних оцінок зі 145 відповідей) [4].

Загальна оцінка діяльності органів місцевого самоврядування з інформування громадськості щодо змін в процесах та можливостях застосування інструментів громадянської участі під час дії воєнного стану за шкалою від 1 до 5, де 1 – найгірша оцінка, а 5 – найкраща, - наступна: переважає задовільна посередня оцінка (3 бали) – 38 відповідей зі 145 (що становить 26% від всіх опитаних). Найкращу оцінку в 5 балів зафіксували лише 13 респондентів (9%). По суті досить рівномірно розподілилися оцінки від найгіршої – 1 бал (34 особи), 2 бали (31 особа), 3 бали (38 осіб) і 4 бали (29 осіб). Такий розподіл свідчить, що немає однозначної оцінки, вона досить ситуативна та локальна, ймовірно, що особистісна (на основі виключно власного досвіду) або стереотипна (почасти базована на чутках та уявній громадській думці) [4].

Як підсумок можна зазначити, що місцеве самоврядування швидко відреагувало на виклики воєнного стану у сфері інформування та залучення мешканців громади, оскільки від цього часто залежало життя та безпека людей в громадах - створили нові або посилили існуючі канали комунікації по донесенню суспільно-необхідної в умовах воєнного стану інформації (наприклад, інформацію про гуманітарні коридори, видачу гуманітарної допомоги тощо),

почали реагувати на дезінформацію та маніпуляції. Водночас, посилені заходи інформаційної безпеки призвели до приховування органами влади частини суспільно важливої інформації про свою діяльність, яка не стосується обороноздатності та не несе загрози територіальній цілісності. Тому ОМС варто уважно переглянути політику доступу до публічної інформації, зважаючи на роз'яснення та рекомендації Офісу уповноваженого з прав людини та експертів [4].

Однак, стан вітчизняного самоврядування також вказує на те, що попри низку позитивних у державно-владних відносинах змін, воно, не набуло, ще ознак самодостатності в частині організаційно-правового функціонування та соціально-економічного змісту й не повністю відповідає очікуванням суспільства.

В контексті розгляду проблем, слід звернути увагу на те, що заходи з підготовки до війни відіграли ключову роль для здатності громад залишатися ефективними. Дані про надання послуг та стан інфраструктури показують, що представники громад з низьким рівнем підготовленості до надзвичайних ситуацій після початку повномасштабного вторгнення відмічали меншу доступність бомбосховищ, перебої з водопостачанням, проблеми з утилізацією відходів, мобільним зв'язком та брак механізмів громадської участі; вони також стикалися з більшими викликами, пов'язаними з екологічними збитками, завданими війною.

Також, варто зазначити, на таку проблему як подвійна система відповідальності і повноважень ОМС і запроваджених військово-цивільних адміністрацій в Україні. З одного боку, утворення нової структури, яка передбачена законодавством в умовах воєнного стану, збіглося в часі з процесом реформування державного управління через децентралізацію, яка передбачає часткову передачу повноважень органам місцевого самоврядування. Особливість децентралізації полягає в тому, що місцевим органам не просто делегуються окремі функції, як було за попередньої системи, а надаються реальні повноваження для їх самостійного виконання. Це свідчить про відхід від

надмірної централізації, коли держава контролювала практично всі сфери суспільного життя, і є важливим кроком до посилення автономії регіонів.

Раціональні рішення, що приймаються у межах цього процесу, відрізняються від суто доцільних рішень, які часто відповідають інтересам вузьких груп та приймаються непрозоро. У минулому такі рішення нерідко мали корупційні ризики, оскільки приймалися одноосібно та в інтересах окремих груп. Натомість нова модель публічного управління, заснована на принципах прозорості та раціональності, спрямована на зниження корупційних ризиків та збільшення довіри до державних і місцевих інституцій, створюючи умови для більш ефективного та підзвітного управління.

З іншого боку, слід констатувати, що у більшості регіонів ОМС зберегли свою функціональність і керованість, здатність здійснювати ефективне управління на місцевому рівні у співпраці з державною владою в особі ВА та їхніх очільників.

Було визначено три режими взаємодії ОМС із ВА, що їх використовують різні громади:

- (1) заміщення ОМС військовою адміністрацією;
- (2) спільне управління громадою з боку ОМС і ВА;
- (3) розширені повноваження ОМС із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня.

Застосування того чи того режиму залежить від конкретних умов життя громади. У більшості регіонів країни обласні та районі ради й далі виконують свої законодавчо визначені повноваження паралельно з роботою ВА. Останні виконують функції державних адміністрацій та здійснюють керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку. Основна ланка забезпечення стійкості у війні на регіональному рівні – це ТГ і їхні ВА, функціонування яких підтримують ОВА[32].

Кілька років функціонування в умовах фіскальної децентралізації та досвід дистанційних форм роботи в період пандемії коронавірусу допомогли тиловим громадам швидко адаптуватися до життєдіяльності в умовах війни.

Протягом кількох місяців тиліві громади виявилися спроможними відновити економічні показники до рівнів початку повномасштабної російської агресії. Це дало змогу забезпечити стійкість тилу, зокрема щодо розміщення ВПО та релокації підприємств.

Стійкість громад, виявлена на тимчасово окупованих територіях, сприяла прискоренню деокупації та створила умови для швидкої стабілізації – доведенням цього є, зокрема, досвід Херсону й інших громад Херсонської області.

В умовах правового режиму воєнного стану різними аналітичними центрами досліджувалось питання ухвалення управлінських рішень з організації життєдіяльності територіальної громади, яке законодавчо відноситься до компетенції органів місцевого самоврядування. На думку більшості експертів, значна роль місцевого самоврядування як ефективного інституту в умовах війни – це участь у процесах відновлення.

В перспективі саме цей інститут є потенційним рушієм змін в публічній політиці, який поєднує владу і громадянське суспільство в процесі прийняття державних рішень і вирішення проблем на місцях.

У зв'язку із цим, міжнародні організації намагаються допомогти у подальшому процесі інституціоналізації акторів публічної політики в Україні. Так, наприклад був підготовлений План дій на Міжнародній конференції з питань відновлення України в Лугано (Швейцарія) 4–5 липня 2022 року, який передбачає підтримку програми реформ у рамках європейської перспективи України з тим, щоб поєднати європейську перспективу та процес відновлення України, відповідно до рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 року надати Україні статус кандидата в ЄС.

Фундамент Програми – три взаємопов'язані компоненти: «а) удосконалення законодавчої бази у сфері доброго демократичного врядування та публічного управління відповідно до Європейських стандартів та кращих практик. Компонент реалізується шляхом здійснення правової експертизи та проведення консультацій щодо втілення стандартів та

інструментів Ради Європи; б) сприяння у наданні якісних публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування з фокусом на метрополійні території. Цей компонент реалізується у співпраці з Європейським комітетом з питань демократії та врядування та Центром експертизи доброго врядування Ради Європи, шляхом проведення заходів з посилення спроможності, навчання та обміну досвідом з партнерами з країн-членів Ради Європи; в) посилення публічного запиту на добре демократичне врядування та публічне управління, що діють відповідно до Європейських стандартів та кращих практик» [9].

Сприяти участі громадськості на регіональному та місцевому рівнях, зміцнюючи стійкість демократичних процесів під час війни та в післявоєнний період передбачає наступне:

- підтримувати місцеві та регіональні органи влади у створенні процесу прийняття рішень, що ґрунтується на більш активній участі та залученні всіх заінтересованих сторін, забезпеченні прозорості та інклюзивності, розкритті та доступі до інформації, за допомогою застосування широкого спектру інструментів участі, що дасть змогу забезпечити сталу політику та рішення, які допоможуть розв'язувати найбільш нагальні проблеми та задовольняти потреби всіх громадян, зокрема тих, хто постраждав від війни,
- підтримувати впровадження інклюзивної та прозорої практики громадських консультацій із залученням організацій громадянського суспільства (ОГС) до визначення напрямів реформ, а також розроблення, реалізації та моніторингу реформ під час війни та у післявоєнний період,
- зміцнювати спроможність місцевих і регіональних посадовців і державних службовців у частині впровадження, моніторингу та оцінювання прийняття рішень за участі всіх заінтересованих сторін, розкриття та доступу до інформації,
- надавати правову та експертну підтримку Верховній Раді, центральним, регіональним і місцевим органам влади в частині зміцнення наявних або розробки нових нормативних баз і правил, що стосуються участі громадськості і створення

сприятливих умов для діяльності громадянського суспільства й волонтерської діяльності,

- підвищувати обізнаність громадян, зокрема дітей, молоді, ВПО та вразливих груп населення, а також організацій громадянського суспільства (ОГС) щодо механізмів участі та можливостей впливати на розробку та реалізацію рішень і політики на місцевому, регіональному та національному рівнях та зміцнювати їхню спроможність у цій сфері, посилюючи їхню роль у громадському контролі за діяльністю органів державної влади,
- надавати підтримку в зміцненні ролі волонтерів у загальних, громадських та волонтерських ініціативах щодо відновлення та відбудови громад та регіонів, що постраждали від війни, зміцненні спроможності та потенціалу волонтерів та ОГС; надавати підтримку органам місцевого самоврядування в частині розвитку та впровадження програм сприяння волонтерській діяльності та розбудови сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства.

Очікується, що в результаті відбудеться вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, яка буде базуватися на європейських стандартах та принципах доброго врядування, підвищиться обізнаність населення щодо функціонування системи самоврядування та спроможностей ОТГ та власне кожного мешканця громади щодо участі та впливу на прийняття рішень в громадах, підвищиться інституційна спроможність органів місцевого самоврядування щодо до видів та якості надання публічних послуг населенню.

Місьцеве самоврядування в Україні стало одним із найстабільніших та найефективніших інститутів публічної політики в умовах воєнного стану. Це доводить його здатність зберігати керованість і функціональність, а також підтримувати стійкість управління на місцевому рівні, незважаючи на надзвичайно складні обставини. Під час активної фази воєнних дій у багатьох регіонах органи місцевого самоврядування (ОМС) швидко адаптували свої управлінські процеси, щоб оперативно реагувати на виклики, що виникають, і забезпечувати ефективну координацію з державними органами влади.

1. Підтримання основних функцій на місцях. У більшості областей ОМС зуміли зберегти свою здатність надавати ключові послуги та управляти ресурсами навіть в умовах загрози безпосередніх військових дій. Це стосується організації життєзабезпечення громад, координації гуманітарної допомоги, підтримки інфраструктури та роботи соціальних служб.

2. Гнучкість і швидка адаптація до умов воєнного стану. Місцеве самоврядування адаптувалося до нових реалій завдяки своїй здатності швидко реагувати на безпекові загрози та оперативно ухвалювати рішення для захисту громадян та стратегічних об'єктів. У ситуаціях, коли потрібно було забезпечити евакуацію, мобілізацію ресурсів або захист цивільної інфраструктури, ОМС демонстрували швидку й ефективну організацію.

3. Розвиток співпраці з державною владою. Співпраця між місцевим самоврядуванням і державною владою стала важливим елементом у підтримці громад. Державна влада делегувала частину повноважень місцевим органам для оперативного вирішення проблемних питань, і ця взаємодія виявилася вкрай ефективною для підтримки стабільності на місцях.

4. Спроможність діяти як центр суспільного життя. ОМС також стали центром суспільного опору та солідарності громадян. Вони мобілізували ресурси та створили системи підтримки, спрямовані на допомогу внутрішньо переміщеним особам, а також на організацію волонтерського руху. Місцеве самоврядування стало своєрідним центром соціальної згуртованості, підтримуючи довіру населення до влади загалом.

5. Підтримка міжнародних партнерів. ОМС активно співпрацюють з міжнародними організаціями та донорами, що стало важливим джерелом підтримки для багатьох громад. Ця співпраця сприяє не лише залученню ресурсів для відновлення інфраструктури, але й формуванню довіри до місцевої влади як надійного партнера.

З огляду на вищезазначене, місцеве самоврядування в Україні виявилось єдиним дієвим інститутом публічної політики, який зміг адаптуватися до умов воєнного стану й ефективно функціонувати. Це підтверджує його життєздатність

як ключового елемента державного управління та доводить важливість розвитку місцевого самоврядування як основи стійкої системи управління в Україні.

Місцеве самоврядування також виявилось гнучким у налагодженні співпраці з міжнародними організаціями та партнерами, залучаючи допомогу та підтримку для відновлення пошкодженої інфраструктури та забезпечення базових потреб населення. Така ефективність місцевого самоврядування в кризових умовах підкреслює його важливу роль у системі публічного управління та свідчить про необхідність подальшого розвитку й підтримки цього інституту для зміцнення стійкості України як на національному, так і на місцевому рівнях.

ВИСНОВКИ

Реформа децентралізації стала однією з найуспішніших за останні роки в Україні, створивши міцну базу для розвитку місцевого самоврядування, громадського життя та національного спротиву. У концепції територіальної громади поєдналися історичні європейські традиції українського самоврядування з сучасними стандартами ЄС. Ефективна взаємодія громадян, держави та міжнародних організацій значно посприяла становленню територіальних громад, які сьогодні виступають основою стійкості й самоорганізації на місцевому рівні.

Ключовим елементом реформування державного управління стало залучення громадських ініціатив, які реалізуються через активну діяльність громадянських інституцій. Ці інституції, що представляють інтереси громадянського суспільства, поступово стають повноправними учасниками публічного управління, поряд із державою та громадами. Таким чином, у публічному управлінні формується тристороння взаємодія: держава, місцеві громади та громадянське суспільство узгоджують свої інтереси та працюють над спільними рішеннями. Це потребує зміни формату та якості комунікацій між учасниками, зокрема впровадження демократичних підходів, сучасних форм і методів, а також технологій для прийняття прозорих і раціональних управлінських рішень.

В процесі дослідження було доведено, що публічна політика є багатогранним концептом, що потребує чіткого й уніфікованого категоріального апарату. Вона охоплює різні аспекти – політичний, адміністративний, соціальний, а також правовий – залежно від цілей дослідження та підходів автора. Ключовими категоріями, які забезпечують її аналіз, є "процес прийняття рішень", "учасники політики", "публічні інтереси", "ефективність", "прозорість" і "інклюзивність".

Систематизація категорій публічної політики є необхідною для створення єдиної платформи дослідження, яка дозволяє формувати, перевіряти й

адаптувати концептуальні моделі. У такий спосіб науковці забезпечують як теоретичне обґрунтування, так і емпіричну перевірку ефективності політичних рішень.

Теоретико-методологічна основа дослідження представлена наступними підходами і теоріями:

Інституційний підхід, який був базовим у методології дослідження автора, вивчає публічне управління як інститут, що регулює поведінку акторів через правила, норми і процедури. У місцевому самоврядуванні цей підхід допомагає зрозуміти, як інституційні структури та політичні правила впливають на розвиток громад та функціонування місцевої влади. Інституціональний підхід у дослідженні місцевого самоврядування передбачає розгляд цього явища як сукупності стабільних формальних і неформальних правил, норм та інститутів, які регулюють діяльність органів місцевої влади та їхню взаємодію з громадою. Такий підхід акцентував увагу на організаційних структурах, правових нормах, а також на неформальних практиках, які впливають на ефективність управління на місцевому рівні.

Дослідження публічної політики показує важливість інтеграції різних теоретичних підходів для вирішення сучасних викликів. Соціальний неоінституціоналізм, теорії "керованого вирощування" та прийняття рішень підкреслюють потребу в адаптації та інституційних інноваціях, особливо у кризових умовах. Мережева теорія демонструє значення співпраці між державними органами, бізнесом і громадянським суспільством, тоді як нова публічна служба та нове публічне управління фокусуються на прозорості, підзвітності та ефективності.

Особливу увагу приділено теорії сталого розвитку, яка акцентує на довгостроковій збалансованості економічних, соціальних та екологічних цілей, та ролі місцевого самоврядування як ключового елемента у забезпеченні стабільності. Науковий аналіз показує, що комплексний підхід до публічного управління, що включає ці теорії, сприяє більш стійкому та інноваційному управлінню, особливо у кризових ситуаціях, таких як воєнний стан.

Це підкреслює необхідність подальшого дослідження моделей управління, спрямованих на посилення інституційної стійкості та здатності реагувати на зовнішні виклики.

Було доведено, що в умовах воєнного стану інститут місцевого самоврядування в Україні показав високу ефективність та адаптивність у виконанні своїх функцій, ставши одним із ключових елементів забезпечення стабільності на місцях. Завдяки децентралізації, що активно впроваджувалася протягом останніх років, органи місцевого самоврядування набули більшої автономії та ресурсів, що дозволило їм швидше реагувати на локальні потреби громад та ефективно координувати дії з державними органами і волонтерами.

Отже, в умовах обмеженого доступу до центральних ресурсів і необхідності оперативних рішень, місцеві адміністрації відіграли критичну роль у забезпеченні життєво важливих послуг, організації евакуації населення, наданні гуманітарної допомоги та підтримці обороноздатності територій. Вони стали важливим каналом для мобілізації місцевих ресурсів і комунікації з громадянами, забезпечуючи довіру до влади та зміцнюючи єдність у протистоянні загрозам.

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.

Спроможність публічній політиці ефективно функціонувати в умовах воєнного стану буде залежати від стратегічних орієнтирів розвитку держави, які базуються на міжнародних інституційних стандартах регулювання в цій сфері, своєчасної імплементації і практичної реалізації європейських правових норм, продовження реформ публічного адміністрування на всіх рівнях, покращення взаємодії органів влади і інститутів громадянського суспільства.

В перспективі поглиблене вивчення стійкості інститутів дозволить комплексно оцінити механізми управління, що забезпечують стійкість державної системи, її здатність оперативно реагувати на кризові ситуації та швидко адаптуватися до змінних умов.



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. Алюшина Н. О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. Ефективність державного управління, зб. наук. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні, 2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf>.
2. Борщевський В., Василиця О., Матвеев Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. 2022. № 2. С 30-35.
3. Братель С.Г., Пишна А.Г. Особливості обмеження прав людини на свободу пересування в умовах правового режиму воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1–2. С. 236–240.
4. Вплив війни: прифронтові громади та їх стійкість. URL: <http://surl.li/jussyl>
5. Гончарук Н., Чередніченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*. 2022. №2. С.46-54.
6. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування України в умовах децентралізації державного управління та правового режиму воєнного стану. *Теоретичні та прикладні питання державотворення. Розділ: забезпечення стійкості системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України*. № 29 (2023). С.
7. Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. Вип. 4. Ч. 2. 2018. С. 33-37.
8. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. Укрінформ. URL: <http://surl.li/jsdulf>

9. Європейська Хартія регіональної демократії: наук.- практ. коментар / Т. М. Безверхнюк, та ін. Асоціація дослідників держ. упр. Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. 186 с.

10. Забожчук О. В. Військово-цивільні адміністрації як тимчасовий державний орган, що виконує повноваження, характерні для органів місцевої влади. Актуальність та особливості наукових досліджень в умовах воєнного стану: збірник тез Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції з нагоди відзначення Дня науки - 2022 в Україні (м. Київ, 24 травня 2022 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2022. 414 с. С. 326–328.

11. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин" (№2352-IX від 1 липня 2022 року)

12. Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану" від 03.03.2022 № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n2516>

13. Закон України "Про забезпечення участі цивільних осіб у національному спротиві" (№2739-IX від 1 січня 2023 року)

14. Закон України "Про захист критичної інфраструктури" (№2955-IX від 15 лютого 2023 року)

15. Закон України "Про надання публічних послуг в умовах воєнного стану" (№3117-IX від 27 червня 2023 року)

16. Закон України "Про національну безпеку України" (№2469-VIII від 21 червня 2018 року)

17. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації». 2015 р., No 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

18. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації». 2015 р., No 1. поточна редакція — Редакція від 03.08.2023, підстава. 3022-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

19. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.03.2022 No 2259-IX

20. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» від 03.05.2022 No 2243 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243>

21. Закон України «Про доступ до публічної інформації» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

22. Закон України «Про затвердження указу Президента «Про введення воєнного стану»» No 2102-IX від 24.02.202 URL: No 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-VIII>

23. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 No 2657-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

24. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» та No 7269 від 09 квітня 2022 р.

25. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 No 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

26. Закон України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України). Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text>

27. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text>

28. Законопроект: No 7153 від 13 березня 2022р. «Про внесення змін до Законів України “Про центральні органи виконавчої влади”, “

29. Іваненко В. С., Куперін В. М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Правові засади організації та здійснення публічної

влади: збірник тез V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 17 червня 2022 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 148–149.

30. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості. Верховної Ради України. 1996. No 30. Ст. 141.

31. Кузніченко С. О. Концепт обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. No 1–2. С. 32–36.

32. Мельник Р. С. Класифікація і особливості адміністративно-правових повноважень військових адміністрацій України. The 11th International scientific and practical conference “Modern research in world science” (January 29-31, 2023) SPC “Sci-conf.com.ua”, Lviv, Ukraine. 2023. 1579 p.p. 1511–1515.

33. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу аналіт. доп./ [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.]; за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023>.

34. Нікітін А. А. Здійснення публічного адміністрування під час дії правового режиму воєнного стану: теоретичні та практичні аспекти. *Юридичний бюлетень*. 2022. No 27. С. 157–166.

35. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2008. 20 с.

36. Пирога І. С. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану / І. С. Пирога, М. І. Пирога. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2023. Вип. 77(1). С. 117-123. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2023_77\(1\)__20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2023_77(1)__20).

37. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 No 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2> (дата звернення: 01.05.2023).

38. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 26 листопада 2018 року No 393/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/2018#Text> (дата звернення: 01.05.2023).

39. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 26.11.2018 No 2630-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-19#n5> (дата звернення: 01.05.2023).

40. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 No 280/97-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.05.2023).

41. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 No 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 13.08.2024)

42. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 No 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 01.11.2024)

43. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року No 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

44. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 No 68/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 01.09.2024).

45. Результати дослідження «Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану». URL: <https://prosto.in.ua/ua/novyny/novyny/rezultati-doslidzhennya-stan-informuvannya-i-zaluchennya-zhiveliv-gromad-v-umovakh-voennogo-stanu>

46. Руденко М. Окремі питання функціонування місцевого самоврядування в Україні під час воєнного стану. *Актуальні проблеми права: теорія і практика No2 (46), 2023. С.226-236*

47. Твердохліб В.С. Забезпечення національної безпеки України в умовах воєнного стану. Об'єднані наукою: перспективи міждисциплінарних досліджень. Київ, 2022. 324 с.

48. Чальцева О. М. Концептуалізація публічної політики через призму інституціонального підходу. *Вісник Львівського Університету. Філософсько-*

політологічні студії Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка. 2019. №25. С.176-182.

49. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т.П., 2017. 336 с.

50. Anderson J. E. Public Policymaking: An Introduction. 8th ed. Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2014. 384 p.

51. Anderson J. E. Public Policymaking: An Introduction. 8th ed. Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2014. 384 p.

52. Anderson James E. Public Policymaking: An Introduction. Boston -New York, 2003. P. 16-27.

53. Anheier H., Kaldor M., Glasius M. Global Civil Society. 2001.: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook>

54. Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory .Published by Oxford University Press on behalf of the Journal of Public Administration Research and Theory. November. 13. 2007. P. 1-29.

55. Borzel T. Rediscovering Policy Networks as a Form of Modern Governance. *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol.5. №2. P. 75 – 106.

56. Bourdieu P. Forms of Capital, in: Granovetter /M. and R.Swedberg (eds.). The Sociology of Economic Life. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2001. P. 96-111.

57. Cohen M. Public Policy: The Essential Readings. 2nd ed. New York: Pearson Education, 2007. 400 p.

58. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 6th ed. New York: Routledge, 2018. 568 p.

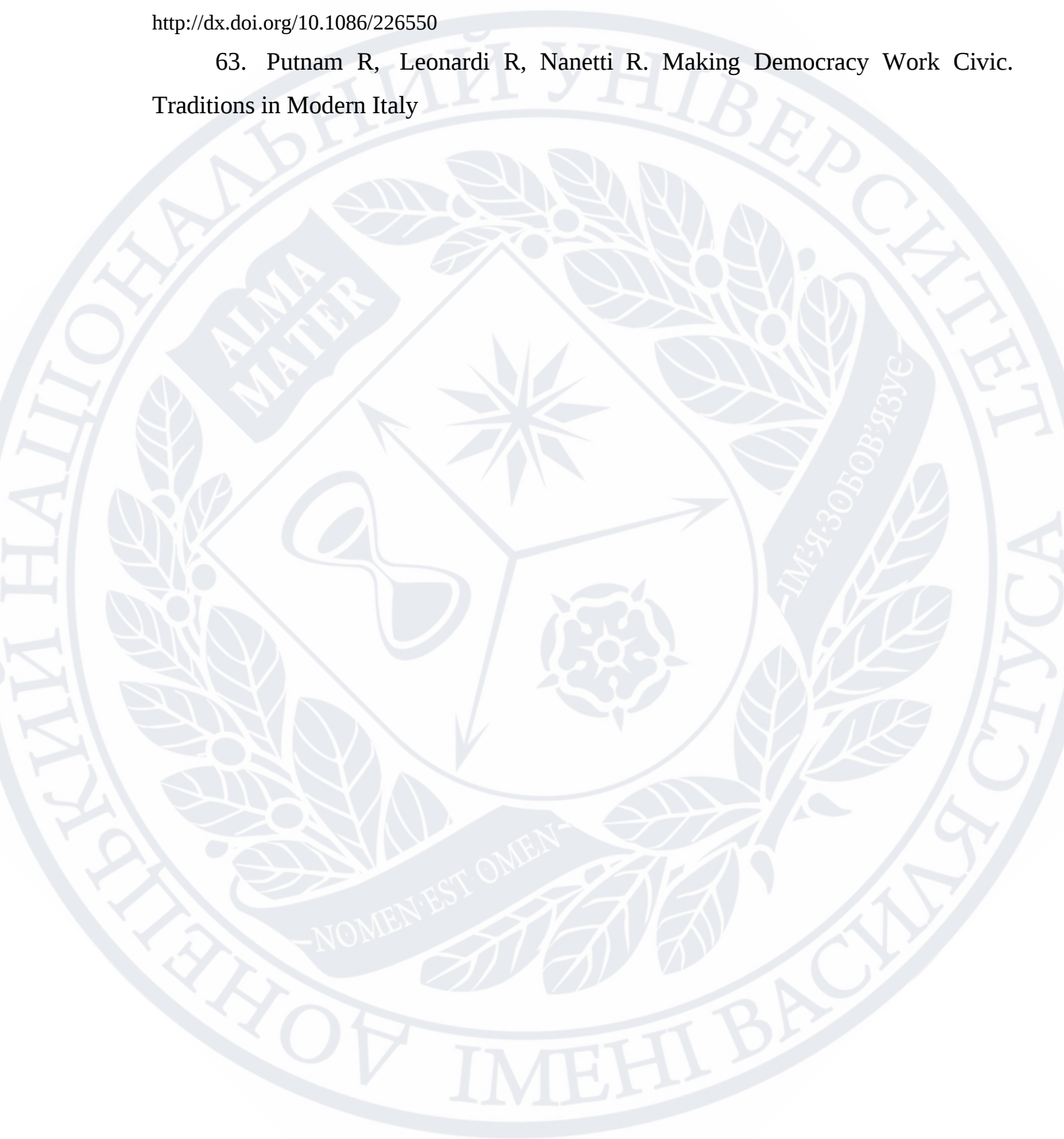
59. Dye T. Public Policy: An Introduction. New Jersey: Pearson Education, 2013. 456 p.

60. Friedrich C. J. Man and His Government: An Empirical Theory of Politics. New York: McGraw-Hill, 1963. 450 p.

61. Hill M. The Policy Process in the Modern State. 3rd ed. London: Prentice Hall, 1996. 320 p.

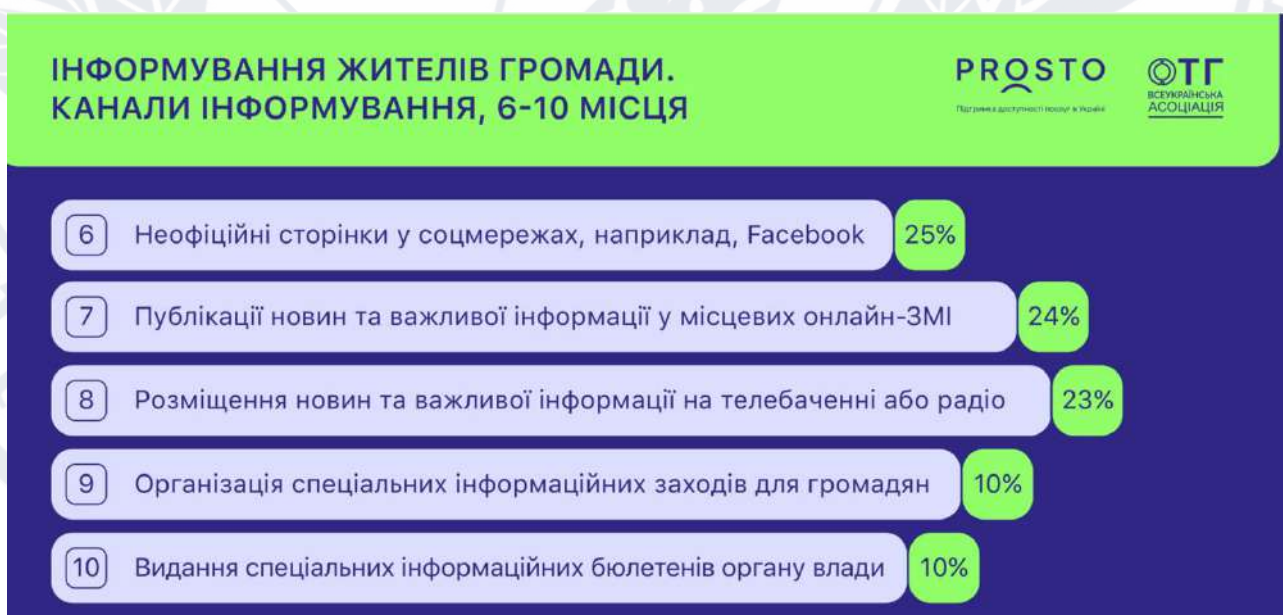
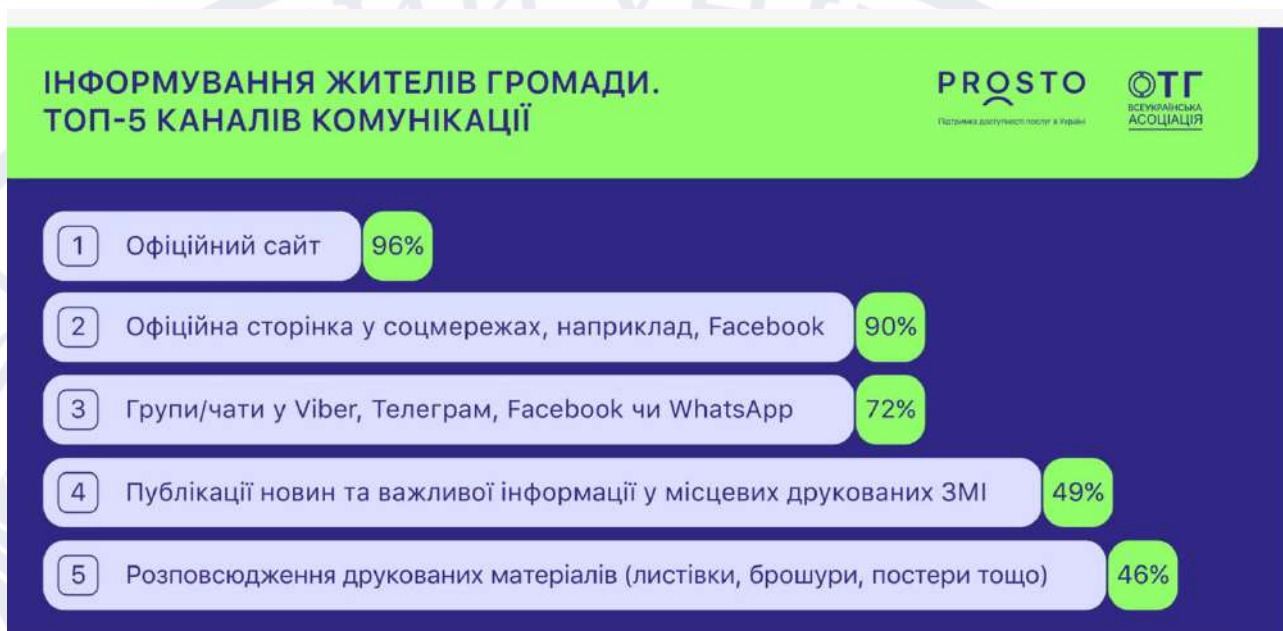
62. Meyer J., Rowan B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. №83. 340-363. 1977.
<http://dx.doi.org/10.1086/226550>

63. Putnam R., Leonardi R., Nanetti R. Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy



ДОДАТКИ

ДОДАТОК А



ЗМІНА СИТУАЦІЇ У ГРОМАДАХ У СФЕРІ ІНФОРМУВАННЯ ТА ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ПІСЛЯ 24 ЛЮТОГО 2022 РОКУ

PROSTO
Підтримка доступності послуг в Україні

ОТГ
ВСЕУКРАЇНСКА
АСОЦІАЦІЯ

- | | | |
|---|--|-----|
| 1 | Ситуація у сфері інформування та залучення суттєво не змінилася | 26% |
| 2 | ОМС почали активніше поширювати інформацію через соціальні мережі, створювати нові канали комунікації в соц. медіа | 12% |
| 3 | Збільшення кількості фейків та поширення інформації з сумнівних джерел серед жителів громад | 10% |
| 4 | Частково або повністю припинили роботу сайтів та офіційних сторінок органів влади | 8% |
| 5 | Не проводять громадських слухань, круглих столів, зборів громадян, відмовилися від бюджету участі | 6% |



SALAR International
A part of the Swedish Association
of Local Authorities and Regions



Міністерство
цифрової трансформації
України



Міністерство розвитку
громад та територій України

Опитування «Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану», 156 респондентів, листопад-грудень 2022 р.

Рисунок 2.

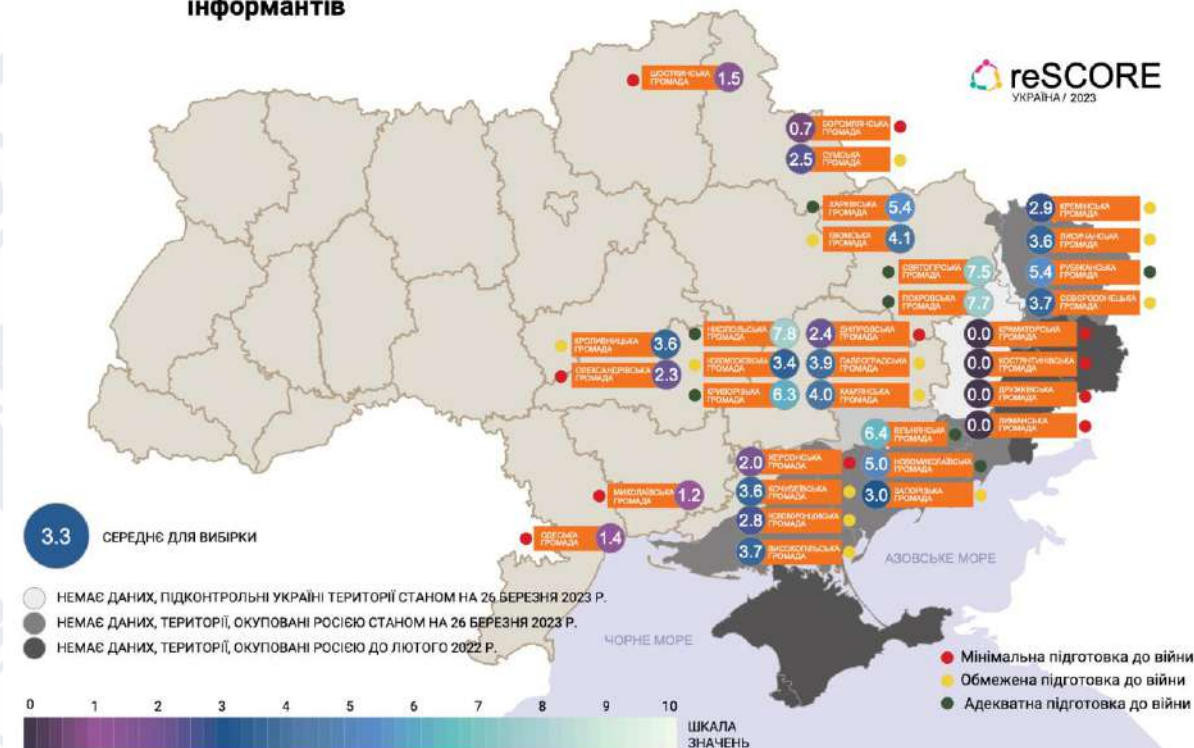


Рисунок 1. **Огляд довоєнних заходів з підготовки до надзвичайних ситуацій в громадах, охоплених дослідженням** (середні показники на основі оцінок ключових інформантів)

