

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПРЕРЕВНОЇ ОСВІТИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач випускової кафедри

_____ Лариса МЕЛЬНИЧУК

«__» _____ 2022 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

ЗДОБУВАЧА ВИЩОЇ ОСВІТИ ОСВІТНЬО РІВНЯ

«МАГІСТР»

за освітньо-професійною програмою «Менеджмент в органах публічного управління»

Тема: «Особливості формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану»

Виконавець: студент групи МУ-201Мз Мазур Олександр Володимирович

Керівник: к.тех.н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування

Слюняєв Артем Сергійович

Нормоконтролер: к.тех.н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування Слюняєв Артем Сергійович

Київ 2022

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут неперервної освіти
Кафедра публічного управління та адміністрування
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри
_____ Лариса МЕЛЬНИЧУК
« _____ » _____ 2022 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання кваліфікаційної роботи

Мазура Олександра Володимировича

1. Тема роботи: «Особливості формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану» затверджена наказом ректора від 09» вересня 2022 р. № 1350/ст.
2. Термін виконання роботи: з 12.09.2022 р. по 30.11.2022 р.
3. Вихідні дані до роботи: теоретико-методологічні аспекти формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану, практичні аспекти взаємодії забезпечення втілення управінських рішень, роль особливостей публічної політики та її реалізація в умовах воєнного стану.
4. Зміст пояснювальної записки: аналітичний огляд літературних джерел з тематики особливостей формування та реалізації політики в умовах воєнного стану.
5. Перелік обов'язкового ілюстративного матеріалу: розроблено презентацію Microsoft Office Point (14 слайдів).

6. Календарний план-графік:

№ з\п	Завдання	Термін виконання	Підпис керівника
1	Вибрати тему дипломної роботи	12.09.2022-	
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника, завідувача кафедри	12.09.2022-13.09.2022	
3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження, скласти бібліографію	13.09.2022-15.09.2022	
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	16.09.2022-31.09.2022	
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	01.10.2022-25.10.2022	
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	26.10.2022-10.11.2022	
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	11.02.2022-15.02.2022	
8	Підготуватися та взяти участь у попередньому захисті роботи	06.11.2022-11.11.2022	
9	Отримати відгук керівника та рецензію	19.11.2022-21.11.2022	
10	Підготувати доповідь на захист	22.11.2022-26.11.2022	

7. Консультанти з окремих розділів

Назва розділу	Консультант (посада, П.І.Б)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1. Теоретичні засади інформаційних процесів	Слюняєв А.С.	16.09.2022 р.	31.09.2022 р.

управління авіаційними підприємствами			
2. Методичний підхід до забезпечення управлінських рішень авіаційним підприємством	Слюняєв А.С.	01.10.2020 р.	01.11.2022 р.
3. Удосконалення авіаційного забезпечення та особливості управління авіаційною галуззю	Слюняєв А.С.	02.11.2022 р.	26.11.2022 р.

8. Дата видачі завдання: _12.09.2022 р

Керівник дипломної роботи _____ к.т.н. Слюняєв А.С.

Завдання прийняв до виконання _____ Мазур О. В.

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна магістерська робота містить три розділи, вісім підрозділів; висновки до кожного розділу, загальні висновки, загальний обсяг 90 сторінок, включно зі списком використаних джерел, який містить 65 найменування. «Особливості формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану».

Об'єктом даної кваліфікаційної роботи виступають аналіз питань, пов'язаних із публічною політикою та їх реалізація в умовах воєнного стану (коли український народ веде боротьбу проти повномасштабного вторгнення Російської Федерації).

Предметом дослідження є нормативно-правові, організаційні, економічні та інші механізми і моделі публічного управління в умовах воєнного стану.

Мета кваліфікаційної роботи полягає у визначенні особливостей формування та шляхів реалізації у суспільстві публічної політики під час війни.

Відповідно до визначеної мети було поставлено наступні завдання:

- дослідити проблеми розвитку публічного управління в Україні в умовах воєнного стану
- опрацювати теоретичні розробки та концептуальні напрацювання вітчизняних і закордонних авторів з питань, що стосуються реалізації публічної політики під час війни
- проаналізувати досвід інших держав світу щодо розв'язання проблем, пов'язаних з веденням війни на своїй території (за основу взяти при цьому успішні приклади впровадження публічної політики Грузії, Хорватії та Ізраїлю)
- окрему увагу приділити ролі органів державної влади й органів місцевого самоврядування у просторовому розвитку країни, реформуванні її економіки, модернізації інфраструктури та створенні сучасного мобілізаційного резерву

- виявити дисфункції в роботі формальних і неформальних інститутів нашої держави
- показати деструктивний вплив інституційних прогалин, які можуть виникнути у публічній політиці в умовах воєнного стану
- запропонувати заходи з підвищення ефективності публічного управління під час війни

Методологічною основою дослідження є фундаментальні положення теорії публічного управління у різноманітних кризових ситуаціях.

Для досягнення визначеної мети в роботі було використано загальнонаукові і спеціальні **методи дослідження**: абстрактно-логічний метод, системний підхід, методи аналізу та синтезу – для уточнення поняття публічного процесу управління у воєнний час, визначення його характеристик та системи реалізації; фінансово-економічний і статистичний аналіз – для виявлення актуальних проблем публічної політики під час війни; багатовимірний факторний аналіз – для обґрунтування шляхів реалізації публічного управління у середовищі, охопленому війною; практичний підхід та імітаційне моделювання – для моделювання варіантів запровадження та реалізації публічної політики у кризовій ситуації; метод експертних оцінок – для визначення показників при аналізі саме результативності та реалізації публічної політики в умовах війни.

Результати кваліфікаційної роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців та науковців, які досліджуватимуть або вивчатимуть особливості публічної політики та шляхи її раціональної реалізації в умовах воєнного стану.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА, ВОЄННИЙ СТАН, ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ, СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ, МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ, ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	9
РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	16
1.1. Загальна характеристика середовища вироблення публічної політики.....	16
1.2. Механізм підвищення ефективності публічної політики в умовах війни..	25
1.3. Передумови та особливості прийняття управлінських рішень в умовах воєнного стану.....	29
Висновки до першого розділу.....	45
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВІ ОБСТАВИНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ.....	47
2.1. Формування та механізми реалізації політики публічного управління в умовах воєнного стану.....	47
2.2. Роль громадянського суспільства в реалізації публічної політики.....	56
Висновки до другого розділу.....	64
РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	
3.1. Міжнародний досвід публічного управління у воєнний час	
3.2. Пропоновані концептуальні моделі публічного управління під час воєнного стану.....	
Висновки до третього розділу.....	77
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85

ВСТУП

Актуальність теми. Військова агресія росії проти України, розпочата 24 лютого 2022 р., стала викликом самому існуванню нашої держави, її суверенітету та соборності. Суттєвими викликами для сфери реалізації публічної політики в таких умовах стали: загроза життю та здоров'ю учасників громадянського суспільства, певні обмеження доступу до базових потреб людини, яка потребує певних результатів на основі реалізації публічної політики; масштабні руйнування публічної інфраструктури: пошкодження приміщень органів місцевого самоврядування, елементів матеріально-технічної бази та самого середовища реалізації публічної політики; вимушене масштабне переміщення представників громадянського суспільства в межах України та за кордон, що призвело до значних втрат контингенту, задіяного у запровадженні та реалізації публічної політики; загострення проблеми забезпечення доступу до шляхів реалізації публічної політики громадянам України, які проживають на тимчасово-окупованих територіях, територіях на лінії зіткнення або територіях, де тривають бойові дії; втрата публічного управлінського контролю на територіях, що потрапили під тимчасову окупацію або перебувають у зоні активних військових дій; насильницька переорієнтація українських громадян на російське законодавство і примусовий перехід на російську мову при спілкуванні.

Отже, механізми реалізації публічної політики в умовах воєнного стану повинні забезпечувати суспільні потреби, посилювати ділову активність населення, забезпечувати необхідний рівень соціального захисту та рівень життя населення, зберігати культурну й природну спадщину. У теоретичному плані це означає необхідність концептуальної зміни механізмів формування та реалізації публічної політики для населення під час війни та потребу пошуку сучасних підходів щодо професійного виконання завдань державницького характеру в цій сфері. Одним із факторів, що впливає на ефективність вітчизняної системи публічної політики, у нашому розумінні є професійна

компетентність управлінських кадрів, зокрема в галузі публічного управління та адміністрування. Дослідження проблем механізмів державного управління формуванням професійної компетентності кадрів безпекової сфери є основою забезпечення якісного стану реалізації публічної політики під час війни та раціонального використання державних ресурсів в сфері публічного управління.

Об'єкт дослідження – публічна політика, що реалізовується у процесі формування та реалізації механізмів публічного управління та адміністрування в умовах воєнного стану.

Науково-теоретичне підґрунтя магістерської роботи становлять праці відомих зарубіжних учених: Альберта М., Акоффа Р., Вурворда Д., Грейсона Дж., Друкера П., Дорнбуша Р., Карлоффа Б., Мейо Е., Котлера Ф., Маслоу А., Мескона М., Оучи У., Портера М., Саймона Г., Тейлора Ф., Фалмера Р., Форда Г., Фішера С., Хедоурі Ф., Якокка Л. та інших. Серед вітчизняних науковців, проблеми реалізації публічної політики у різноманітних кризових ситуаціях, а воєнний стан також не є виключенням, досліджували у своїх працях такі *українські вчені*, як: Амосов О., Бакуменко В., Баюра Д., Безверхнюк Т., Волянський П., Ващенко К., Варналій З., Васильців Т., Воротін В., Гада О., Геєць В., Губерна Г., Домбровська С., Дробот І., Дояр Л., Єхануров Ю., Єщенко П., Єрмошенко М., Коваль О., Козаченко Г., Ляпін Д., Мордвінов О., Малий І., Неліпа Д., Супрун К., Балуба І., Рибалко А., Гусак О., Софієнко А., Швадчак Р., Наталя Байтемірова Н., Філіпенко А., Гришко В., Савинець О., Сировой М. та ін.

Однак при всьому різноманітті зарубіжних та вітчизняних досліджень даної проблеми, недостатньо вивченими залишаються окремі теоретико-методичні аспекти особливостей публічної політики в умовах воєнного стану та шляхи її реалізації, які необхідні для підвищення ефективності функціонування політики та якості управління та адміністрування. Зокрема, вимагають уточнення питання, пов'язані із якісним забезпеченням шляхів реалізації публічної політики на основі не тільки технічних, якісних та безпекових

показників, а тих, що визначають їх результативність, що можуть бути покладені в основу критеріїв обґрунтованих управлінських рішень в умовах воєнного стану. Таким чином, саме актуальність і невирішеність окреслених питань методичного та теоретичного характеру зумовили вибір теми, визначили мету, завдання, об'єкт, предмет і логіку дослідження.

Мета кваліфікаційної роботи полягає, перш за все, у визначенні пріоритетних напрямів удосконалення публічного управління в Україні в умовах воєнного стану та окресленні відповідних стратегічних орієнтирів розвитку держави і механізмів підвищення ефективності управління нею, у тому числі з урахуванням перспектив повоєнного етапу, а також у теоретичному обґрунтуванні концептуальних засад, конкретизації змісту та розробці механізмів публічного управління та адміністрування під час воєнного стану в Україні саме в контексті вдосконалення їхніх функціонально-професійних складових.

Для досягнення мети поставлено та вирішено низку завдань теоретичного та методичного спрямування, а саме:

- дослідити проблеми розвитку публічного управління в Україні в умовах воєнного стану
- опрацювати теоретичні розробки та концептуальні напрацювання вітчизняних і закордонних авторів з питань, що стосуються реалізації публічної політики під час війни
- застосувати можливі інституційні підходи, методи аналізу та синтезу, а також порівняльного аналізу для формування методологічної бази даного магістерського дослідження
- проаналізувати досвід інших держав світу щодо розв'язання проблем, пов'язаних з веденням війни на своїй території (за основу взяти при цьому успішні приклади впровадження публічної політики Грузії, Хорватії та Ізраїлю)
- окрему увагу приділити ролі органів державної влади й органів місцевого самоврядування у просторовому розвитку країни, реформуванні її

економіки, модернізації інфраструктури та створенні сучасного мобілізаційного резерву

- окреслити основні інституційні зміни, які відбулися в Україні внаслідок запровадження воєнного стану
- виявити дисфункції в роботі формальних і неформальних інститутів нашої держави
- показати деструктивний вплив інституційних прогалин, які можуть виникнути у публічній політиці в умовах воєнного стану
- запропонувати заходи з підвищення ефективності публічного управління під час війни

Методи дослідження. Абстрактно-логічний метод, системний підхід, методи аналізу та синтезу – для уточнення поняття публічного процесу управління у воєнний час, визначення його характеристик та системи реалізації; фінансово-економічний і статистичний аналіз – для виявлення актуальних проблем публічної політики під час війни; багатовимірний факторний аналіз – для обґрунтування шляхів реалізації публічного управління у середовищі, охопленому війною; практичний підхід та імітаційне моделювання – для моделювання варіантів запровадження та реалізації публічної політики у кризовій ситуації; метод експертних оцінок – для визначення показників при аналізі саме результативності та реалізації публічної політики в умовах війни.

Методологічною основою дослідження є фундаментальні положення теорії публічного управління у різноманітних кризових ситуаціях.

Інформаційною базою дослідження стали Конституція та закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, програмні документи державних органів України, офіційні матеріали Державної служби статистики України, наукові роботи вітчизняних і зарубіжних вчених, періодичні видання та ресурси мережі Інтернет, що стосуються саме сфери публічної політики та її реалізації в умовах воєнного стану.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні важливого науково-практичного завдання – теоретичному обґрунтуванні змісту та концептуальних підходів до формування й реалізації механізмів публічної політики в умовах воєнного стану в Україні.

Основні результати, що характеризують наукову новизну наступні:

як на нашу думку, то уперше:

➤ розроблено комплексний механізм публічного особливостей формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану та запропоновано концепцію уніфікації державних механізмів щодо забезпечення захисту населення, яка базується на використанні інтеграційного підходу, як моделі, орієнтованої на реформування в структурі управління під час війни

➤ запропоновано структуру базового механізму перетворення органів публічної влади під час війни в Україні на тимчасові громадські організації, де інформальне професійне освітнє середовище гармонійно поєднується із внутрішньо корпоративною культурою органу публічної влади, що сприяє системному мисленню керівників і підвищенню функціонально-професійного рівня кадрів, характеризується гнучкими моделями організаційної культури, спільним баченням та командним навчанням;

удосконалено:

➤ систематизацію перспективних напрямів розвитку публічної політики під час війни за такими основними ознаками: визначення стратегічного напрямку; координація зусиль, стратегічне управління та мислення, інформування, роз'яснювальна кампанія, підтримка комунікації, мобілізація та консолідація ресурсів центру та регіонів; аналіз прогалин і внесення змін у вітчизняне законодавство з метою усунення в ньому проблемних полів, пов'язаних із взаємодією публічних інституцій (державних і громадських) у сфері реалізації публічної політики в умовах воєнного стану.

➤ особливості формування публічної політики щодо адаптації зарубіжного досвіду реформування кадрової політики органів публічної влади під час воєнного стану саме в умовах України. Для відмови від підходів, що

існують сьогодні, видається доцільним адаптувати до вітчизняної практики: проактивні стратегії управління персоналом органів цивільного захисту, у яких посилений акцент робиться на обов'язкове досягнення поставлених цілей та забезпечення результативності; систему безперервної професійної підготовки публічних службовців під час воєнного стану, основу на інтерактивних формах підвищення кваліфікації та спеціалізації.

дістали подальшого розвитку:

➤ **понятійно-категорійний апарат, шляхом уточнення сутності категорії**

«воєнний стан» крізь призму публічного управління, що відрізняється обґрунтуванням виокремлення підходів до її дослідження залежно від видової класифікації (на рівневі та функціональні), а також важливості забезпечення в Україні балансу інтересів у цій сфері та пріоритетів соціально-економічного розвитку під час їх державно-правового закріплення, зокрема визначення національної ідеї та громадської безпеки як векторів такого захисту;

➤ **узагальнення результатів експертних досліджень щодо визначення сучасного стану реалізації професіоналізації кадрової політики під час військових дій.**

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що основні положення та практичні рекомендації можуть бути використані органами публічної влади для формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану.

Отримані нами наукові результати можуть бути використані в:

➤ **науково-дослідній роботі – положення та висновки кваліфікаційної магістерської роботи можуть бути підґрунтям для розроблення пропозицій, з метою удосконалення інституційного забезпечення механізмів державного регулювання публічної політики під час війни;**

➤ **законотворчому процесі – при вдосконаленні чинного законодавства України, яке регулює суспільні відносини в процесі формування новітніх механізмів публічного управління та адміністрування в умовах**

військового стану, зокрема у напрямі відкритості, дебіюрократизації та професіоналізації управлінських кадрів;

➤ діяльності центральних, регіональних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процесі розвитку та модернізації інструментів регулювання діяльності у сфері публічної політики як під час військових дій, так і після їх завершення;

➤ навчальному процесі – при підготовці та читанні навчальних курсів (лекційних і практичних занять) з публічного (державного) управління та регулювання в сфері захисту; у роботі з підвищення професійної кваліфікації кадрів управлінської сфери, посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стосовно формування та впровадження державно-управлінських рішень щодо забезпечення соціально-економічної та громадської безпеки під час воєнного стану.

Структура й обсяг дипломної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Дослідження викладено на 90 сторінках машинописного тексту. Список використаних джерел складається із 41 найменування на 5 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Загальна характеристика середовища вироблення публічної політики

Військова агресія російської федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 р., стала викликом самому існуванню нашої держави, її суверенітету та соборності. Суттєвими викликами для сфери формування та реалізації публічної політики, на нашу думку, стали:

- загроза життю та здоров'ю громадян нашого суспільства, а також вагомі обмеження доступу до базових потреб у реалізації публічної політики, особливо тоді, коли мовиться про тимчасово окуповані території
- масштабні руйнування публічної інфраструктури: пошкодження приміщень, де розташовуються органи публічного управління, управлінської матеріально-технічної бази, інформаційного забезпечення та форм реалізації публічної політики
- вимушене масштабне переміщення учасників публічного процесу управління в межах України та за кордон, що призвело до значних втрат контингенту учасників, задіяних у реалізації публічної політики: громадян, представників державних органів влади та регіонального самоврядування
- загострення проблеми забезпечення доступу до представників публічної політики представникам українського суспільства, порушення безперервності реалізації публічної політики
- втрата управлінського контролю на територіях, що потрапили під тимчасову окупацію або перебувають у зоні активних військових дій
- насильницька переорієнтація українських громадян на російські аналоги форм реалізації публічної політики, примусовий перехід на російську мову під час спілкування
- зменшення видатків державного та місцевих бюджетів на публічне управління та адміністрування

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

Маємо зазначити, що наразі, загальнодержавним питанням в нашій країні є вдосконалення публічної політики в умовах воєнного стану, попередження надзвичайних ситуацій і зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат від військових і інших дій на території України. Сьогодні, після восьмого року військової агресії та семи місяців повномасштабного вторгнення, на землях України стало зрозумілим, що сталого розвитку України та її регіонів може бути досягнуто тільки шляхом реального удосконалення комплексної системи публічного управління під час воєнного стану та ліквідації катастрофічних наслідків військових дій з боку агресивних держав-сусідів (не маємо забувати з вами і результат дій самопроголошеного білоруського режиму), зокрема за допомогою вчасного та дієвого використання новітніх механізмів реалізації публічної політики.

Зазначимо, що вирішення наукової проблеми щодо визначення ризиків у сфері публічного управління під час війни знаходиться в площині міждисциплінарної науки «Публічне управління й адміністрування», зокрема такого її напрямку, як державне управління в сфері соціально-економічної безпеки України з точки зору воєнного стану, системність якого (управління) безпосередньо пов'язана особливостями форм реалізації публічної політики в означеній сфері.

Щодо середовища вироблення публічної політики, то на наше переконання, має місце ланцюгова парадигмальність, яка полягає у такому:

ефективність забезпечення системи національної та цивільної безпеки залежить від вчасності та результативності державного управління, реалізація політики якого вимагає обґрунтованого вибору необхідної концепції та стратегій, у тому числі щодо процесу формування комплексної системи публічного управління в умовах воєнного стану.

Для реалізації нової стратегії сталого розвитку України та її регіонів, а також здійснення виваженого реформування системи публічного управління безпосередньо необхідна розробка моделей, методів (інструментів) і засобів прогнозування та попередження і, насамперед, тих, що пов'язані з оцінюванням ризику, здійснення превентивних заходів щодо попередження та забезпечення публічними інституціями готовності до реагування на можливі військові дії та їх наслідки.

Погоджуємося із В. Андроновим, С. Домбровською, С. Назаренко, О. Семків, О. Трушом, С. Павловим, що безпека населення та територій, тобто прийнятний рівень щодо безпеки населення під час війни, досягається шляхом управління ризиками (воєнними лихами) та техногенними (аваріями й катастрофами як наслідку воєнних дій на тій чи іншій території). З огляду на це можливо побудувати «дерево цілей» державного управління в сфері забезпечення безпеки під час війни, спрямування якого буде стосуватися саме форм реалізації публічної політики в умовах воєнного стану.

Довгострокові цілі такого державного управління в масштабі окремої країни визначаються на основі концепції сталого її розвитку (така стратегія в Україні була прийнята ще в 2015 році), середньострокові цілі – на основі концепції прийнятного ризику, а короткострокові цілі – на основі концепції виправданого ризику.

В контексті теоретичних досліджень, група вчених – П. Волянський, В. Воротін, С. Домбровська, Є. Романенко, В. Садковий та ін. справедливо роблять висновок, що під ризиком воєнного стану варто розуміти можливість небажаних наслідків від небезпечних дій, а під техногенним – можливість

небажаних наслідків від небезпечних техногенних явищ (аварій і катастроф на об'єктах критичної інфраструктури).

Варто зазначити, що деякі вчені (С. Андреев, А. Білоусов, А. Мельниченко та ін. слушно пропонують також розглядати реалізацію публічної політики у межах функцій контролінгу, але з уточненням, що таке управління представляє собою цілеспрямовану діяльність щодо реалізації найкращого з можливих способів підвищення захисту до рівня, який суспільство вважає прийнятним, виходячи з існуючих обмежень на ресурси та час.

Окрім того, для особливостей формування публічної політики в умовах війни, також використовується підхід, заснований на суб'єктивних судженнях, який передбачає свідоме неврахування соціально-економічних аспектів, що значною мірою визначають рівень безпеки особистості та суспільства. Разом із тим, практико орієнтований науковий підхід до прийняття управлінських рішень з метою забезпечення сталого розвитку суспільства та держави, тобто забезпечення безпеки людини і навколишнього його середовища в умовах підвищення якості життя кожного індивідуума, вимагає зваженого та неупередженого мислення, заснованого на кількісному аналізі ризику й наслідків від реалізації публічної політики. Ці рішення приймаються в межах системи державного управління під час війни.

Відповідно до чинного законодавства держава – ключовий суб'єкт гарантування та підтримки безпеки за умов та наслідків військових дій. У силу цього, як такий суб'єкт, держава здійснює свої функції через систему органів, які відносяться до законодавчої, виконавчої та судової гілки влади, а також через громадські та інші об'єднання й організації, які виконують контрольно-наглядові функції, зокрема й моніторинг. Для їх здійснення громадські та інші об'єднання й організації, як важливі суб'єкти захисту та безпеки громадян, мають відповідні права й обов'язки, необхідні для їх забезпечення, які визначені постановою Кабінету Міністрів України [37].

Запорукою ефективності вироблення публічного державного управління під час воєнного стану є системність у реалізації публічної політики. Однак перед тим як детермінувати складові цієї системності, тобто від чого вона залежить, слід з початку дати визначення «системи». Вчений В. Бакуменко запропонував таке визначення системи – це комплекс взаємодіючих й організованих у чітку ієрархічну структуру елементів, що перебувають у певних зв'язках один з одним і з зовнішнім середовищем [4]. Дане поняття й дотепер становить підґрунтя для використання його в межах права, економіки, державного управління, соціології тощо. Підтвердження цього служать наукові напрацювання В. Аверьянова, В. Воротіна, Е. Єгорової, М. Кравчук, А. Кульмана, О. Лазора, В. Маліновського, О. Машкова, Т. Парсонса, Г. Попова, В. Сіренко, С. Серьогіної, А. Якимчук та ін.

Кожна система у своєму розвитку та функціонуванні повинна мати мету. Зважаючи на об'єкт нашого дослідження, варто більш детально зупинитися на визначенні мети реалізації публічної політики та можливо особливостей системи державного управління в умовах воєнного стану.

У цьому контексті деякі науковці (В. Лапін, Н. Малишева) наполягають на необхідності характеристики саме реалізації державної політики під час воєнного стану, що спрямована на гарантування та підтримку безпеки й захист населення та територій в особливий військовий період. Розкриваючи цю думку Є. Осіпов, Р. Приходько, А. Ромін та ін., стверджують, що головна мета держави – це сфера формування публічної політики, яка знаходить свою безпосередню реалізацію в межах діяльності Єдиної державної системи запобігання і ліквідації наслідків військового вторгнення, захисту населення і територій від нього. Прикметно, що ця діяльність охоплює, насамперед, виконання функції прогнозування, а вже потім заходів, пов'язаних із контролем і наглядом за небезпечними об'єктами під час військового стану. Окрім того, важливими чинниками, які впливають на досягнення мети державного

управління в цій сфері, є наявність чіткого плану дій, а також ресурсна, безпекова й інформаційна складова.

Зважаючи на викладене, не можемо не погодитися із науковцем

С. Павловим, який стверджував, що забезпечення системи реалізації публічної політики в цілому є безпека сфер, галузей і об'єктів економіки та національного надбання держави від дії негативних наслідків війни. Така система є невід'ємною частиною державотворення та державної внутрішньої і зовнішньої політики, як найважливішої форми реалізації державного управління відповідними суб'єктами – органами державної влади й місцевого самоврядування за участі підприємств, організацій, установ і громадян [20].

Середовище публічної політики у сфері захисту населення і територій (забезпечення цивільної та соціально-економічної безпеки під час воєнного стану) охоплює таке: запобігання виникненню й адекватне реагування на безпосередні військові дії та їх наслідки, базис якого становить система вітчизняного та міжнародного законодавства, об'єднаних в одне правове поле.

Отже, з позиції системності, запорукою формування, дієвості реалізації публічної політики під час воєнного стану є таке:

- система моніторингу, аналізу ризику і прогнозування військових дій як основи діяльності щодо зниження ризиків
- система попередження та механізми державного регулювання ризиків під час війни
- система управління, включаючи оперативне реагування, технічні засоби і технології проведення аварійно-рятувальних робіт, першочергового життєзабезпечення і реабілітації постраждалого населення
- система підготовки керівного складу органів управління, фахівців і населення в області зниження ризиків.

Комплексно структура реалізації публічної політики в масштабі країни або на конкретній території включає такі основні елементи:

- визначення рівня прийняттого ризику та побудова механізмів державного регулювання безпеки, виходячи з економічних і соціальних факторів
- моніторинг дій під час воєнного стану, аналіз ризику для життєдіяльності населення
- прийняття управлінських рішень щодо доцільності проведення заходів захисту
- раціональний розподіл коштів державного та місцевих бюджетів на превентивні заходи щодо зниження будь-якого ризику
- здійснення превентивних заходів щодо зниження ризику та пом'якшення наслідків
- проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт.

Також маємо зазначити, що особливе місце серед виокремлених елементів при формуванні та реалізації публічної політики під час воєнного стану займає, зокрема, аналіз. Він представляє собою ідентифікацію, оцінювання та прогноз сфери захисту під час воєнних дій. Власне, у нашому магістерському дослідженні, спрямованому на особливості реалізації публічної політики, спостерігатимемо виявлення та кількісне визначення різних груп ризиків при здійсненні будь-яких видів публічного управління в умовах війни.

Щодо аналізу сфери вироблення публічної політики під час військового стану, то вона заснована на використанні різних концепцій, методів і методик, і відбувається за такою логічною схемою:

- ідентифікація небезпек, моніторинг життєдіяльності населення, яке потребує захисту
- аналіз (оцінювання та прогноз) загроз
- аналіз уразливості територій
- аналіз ризику наслідків воєнних дій на території
- аналіз індивідуального ризику для населення
- порівняння його з прийнятним ризиком і прийняття рішення про доцільність проведення заходів із захисту

- обґрунтування та доцільність реалізації публічної політики

Таким чином, для своєчасного отримання достовірної інформації за результатами реалізації публічної політики, повинні бути здійснені такі заходи:

- створений єдиний центр прийому й обробки інформації, що надходить від різних систем і органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції
- постійно оновлювані відомчі системи спостереження за кількістю пунктів контролю та їх оснащення
- створені автоматизовані системи моніторингу та прогнозування, засновані на сучасних засобах дистанційного зондування, у тому числі повітряного та космічного базування
- створений банк даних про потенційну небезпеку та статистичних даних про проблеми в інтересах оцінки (прогнозу) різноманітних ситуацій під час військового стану

У даному випадку доцільно погодитися із думкою одного із науковців, що на регіональному управлінському рівні (в окремо взятих регіонах) утворюються регіональні системи моніторингу наслідків військового вторгнення, які об'єднують відповідні регіональні підрозділи органів виконавчої влади спеціальної компетенції, тобто ті, що належать до єдиної системи державного управління ризиками їх виникнення [1].

Таким чином можемо констатувати, що об'єктами національної безпеки, а також державного управління при реалізації публічної політики є, по-перше, громадяни (їх права та свободи), по-друге, соціум (його морально-етичні, соціокультурні, матеріальні й інтелектуальні цінності), по-третє, навколишнє природне середовище, і, по-четверте, держава (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність).

Запорукою ефективності державного управління ризиками під час воєнного стану є системність формування публічної політики та її подальшої реалізації. Розкриваючи цю думку Є. Осіпов, Р. Приходько, А. Ромін та ін., стверджують, що головна мета держави – це попередження виникнення

надзвичайних ситуацій як наслідків війни. При цьому публічна політика держави має знаходити свою безпосередню реалізацію в межах діяльності Єдиної державної системи запобігання і ліквідації наслідкам війни, захисту населення і територій від них [21].

Окрім того, важливими чинниками, які впливають на досягнення мети за результатами реалізації публічної політики в умовах воєнного стану, є наявність чіткого плану дій, а також ресурсна, безпекова й інформаційна складова [9].

Підсумовуючи, можемо зазначити, що середовище вироблення публічної політики для забезпечення ефективного державного управління системою щодо зниження ризиків і пом'якшення наслідків воєнних дій являє собою структуровану систему із такими складовими:

- органи державного та регіонального управління (загальної та спеціальної компетенції)
- кадрові складові (працівники підрозділів органів державного та регіонального управління)
- інформаційно-управлінські, зокрема інформаційно-аналітичні складові (зв'язки, потоки, джерела тощо)
- низка методів державного управління в умовах воєнного стану (правові, організаційні, економічні й інформаційні);
- засоби, технології та інший допоміжний управлінський інструментарій, необхідний для реалізації публічної політики в умовах воєнного стану.

1.2. Механізм підвищення ефективності публічної політики в умовах війни

В умовах війни перед органами публічної влади України постали нові виклики та завдання, пов'язані з реалізацією публічної політики, забезпеченням діяльності суб'єктів господарювання, організацією територіальної оборони громад, евакуацією

населення, соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб тощо. Долати ці виклики допомагає небувала згуртованість українського суспільства, яка стала надійною основою соціальної стійкості держави та національного спротиву російському вторгненню. Таке швидке об'єднання українського суспільства та публічних інституцій сталося насамперед тому, що в Україні впродовж всіх років її незалежності відбувалися процеси демократизації суспільних відносин на основі національних цінностей.

Цілком підтримуємо думку про те, що інститути громадянського суспільства швидко модифікували свою діяльність відповідно до умов воєнного стану, переорієнтувавши її на допомогу силам оборони та безпеки, реалізацію гуманітарних, інформаційних, просвітницьких, наукових проєктів, розвиток горизонтальних зв'язків з іншими інститутами громадянського суспільства, органами публічної влади, бізнесом та міжнародними організаціями [15].

Значну роль у досягненні Перемоги України над Росією відіграють наші міжнародні партнери. Багато держав світу, зокрема США, Великобританія, Польща, Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Канада, ФРН, Данія, Італія, Швейцарія та інші, допомагають Україні зброєю, військовим обладнанням, ліками, продуктами, коштами, а також приймаючи на своїх територіях понад 5 мільйонів українців.

В умовах важких випробувань, невизначеності та складних умовах функціонування, в яких опинилися більшість державних інституцій України, маємо окремо прокоментувати ситуацію щодо реалізації публічної політики в умовах воєнного стану. Глобальні закони природи, еволюції життя та економічних систем забезпечують розвиток лише тих складових, що можуть розвиватися швидко, ефективно оновлюватися, пристосовуватися до змін у зовнішньому середовищі. Сучасна світова економіка, що характеризується запаморочливими темпами розвитку також пред'являє виключно високі вимоги до усіх без винятку установ та організацій у конкурентному середовищі.

У наші дні вже чітко стало зрозуміло, що система публічної політики, незважаючи на активні процеси реформування, які відбувалися напередодні військових подій, виявилася закутою в бюрократичних механізмах і не мала змогу швидко на реагувати на виклики суспільства. Сьогодні мало вміти оперативно реагувати на агресивні дії конкурентів, треба навчитися випереджати їх у найрізноманітніших сферах соціально-економічного життя. Тому виникає необхідність все наполегливіше говорити про процес реалізації та генерування публічної політики при впровадженні нововведень, інновацій як прогресивних принципів при веденні бізнесу, застосуванні сучасних методів організації виробництва й надання послуг, нестандартних способів просування і збуту на ринку.

Отже, органи публічного управління, які вміють створювати і ефективно використовувати інновації, будуть конкурентноздатними й затребуваними всередині держави та у зовнішньому середовищі [28].

З метою подолання проблем реалізації публічної політики, запобіганню глобальним та світовим ризикам необхідно забезпечити функціонування ефективних управлінських форм у поєднанні механізмів автономії та м'якого державного регулювання [29].

Інноваційні управлінські форми є одним з головних чинників, що визначають динаміку еволюції капіталізму, є центральним напрямом стратегічного розвитку, орієнтиром місцевого розвитку, генеруванням нових підходів та механізмів управління. Тим не менш, не зважаючи на досвід багатьох країн світу, які сприяють розвитку інновацій, все ще існує певний розрив між науковими дослідженнями у сфері публічного управління та їхнім перетворенням у конкретні інструменти для суспільства. На це явище у своїх працях наголошували Ч. Веснер, називаючи його «Долиною смерті у Сполучених штатах Америки», «Парадоксом» у країнах Європи, «Відставанням» у країнах Латинської Америки [36].

Для вирішення цих проблем достатньо застосування механізмів державного управління, коректне управління інформаційними потоками серед

потенційних інвесторів та стейкхолдерів. Системоутворювальні компоненти розвитку менеджеріальних форм визначають міждисциплінарний характер інноваційних управлінських форм та залучення сучасних практик, професіоналів. До основних складових удосконалення управлінських підходів, а саме відноситься застосування інтегрованого підходу з застосування управлінських компетенцій щодо готовності впровадження інноваційних форм; визначення внутрішніх та зовнішніх ресурсів державних установ, які генерують публічну політику; побудова внутрішньої організаційної культури та системи цінностей, які сприяють професійному зростанню державних службовців навіть в умовах воєнного стану, що, у свою чергу, визначатиме рейтинговість органу влади – джерела публічної політики [28].

Для вдалої реалізації публічної політики в умовах воєнного стану та застосуванням сучасних управлінських форм при її реалізації на практиці, необхідно здійснювати постійні наукові дослідження та аналізувати досвід країн, які характеризуються як держави з високим показником інноваційного розвитку, визначати тенденції щодо головних управлінських механізмів регулювання діяльності органу публічного управління та адміністрування, аналізувати фінансові ринки, попит, результат реалізації публічної політики, здатність до управління ризикованих та невизначених умовах, вміння співпрацювати з іншими органами державного управління. За нових умов має відбутися синергія запитів суспільства, підтримка бізнес-організацій та реакція держави для розуміння нових реалій, зростання конкурентоспроможності публічної сфери. Наразі ми спостерігаємо, що наперекір жорстокій агресії, яку сьогодні особливо відчують і органи публічного управління, всеодно здатні здійснювати процес реалізації публічної політики, але прийняття більш важливих рішень, оперативного реагування на життєво важливі виклики, створення робочих груп та індивідуалізованих підходів щодо подальшої реалізації публічної політики залишаються відкритими для обговорення.

Тож підсумовуючи наші міркування зазначимо, що в умовах воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її

регіонами. Це, у свою чергу, ставить нові виклики перед системою публічного управління в Україні. Передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем, які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення.

Важливого значення в нинішніх умовах також набуває формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави та її регіонів і громад з урахуванням актуальних потреб воєнного часу.

1.3. Передумови та особливості прийняття управлінських рішень в умовах воєнного стану.

Маємо чітко зазначити те, що будь-яким передумовам завжди передують різноманітні обставини, і коли мовиться про особливості формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану, ми повинні дослідити особливі дані умови та виробити певні форми прийняття управлінських рішень при реалізації публічної політики за певних обставин, у нашому випадку – під час військових дій.

Війну слід розглядати як джерело або сукупність надзвичайних умов, які в свою чергу є причиною виникнення надзвичайних умов. Війна являє собою максимальне відхилення від норми у розвитку соціально-політичних процесів, і є джерелом виникнення надзвичайної ситуації в масштабах країни, або на певній території, де ведуться військові дії, настійно вимагає від держави регулюючого втручання в суспільне життя, зажадала тотального управлінського втручання держави в усі сфери життя суспільства.

У період між двома світовими війнами, зміни, що відбулися в характері і способах ведення війни, починаючи з першої світової війни, неминуче

перетворили на тотальну, тобто таку, яка, не будучи більш продовженням політики, а сама визначає політику [40].

Концептуальний аналіз зарубіжних військово-теоретичних парадигм дозволяє зробити висновок, що в період між двома світовими війнами мілітаризм і мілітаризація свідомості стають ідейною основою перебудови механізму реалізації публічної політики в умовах тотальних воєн. Одна з основних – концепція Г. Лассуела «держави-гарнізона», припускає, що в державі-гарнізоні, якою нині є Російська Федерація, фахівці із застосування насильства та організації і впровадження пропаганди знаходяться на вершині, а організація економічного та соціального життя підпорядковується потребам ведення війни в явній або неявній формі [7, с. 9]. У свою чергу Г. Ріттер як характерну рису німецького мілітаризму відзначає «глибоке проникнення військових відносин і цінностей в усі сфери життя суспільства» [41]. Таким чином спостерігаємо те, що війна стала тотальною, з вимагою граничної мобілізації, війною на виснаження, що є несподіванкою для всіх сторін.

Не можемо не погодитися із думкою про те, коли вперше війна породжує ідеології, які компенсують нечіткість і ущербність причин війни [2]. Ця ситуація показала важливість для будь-якої держави зберігати максимальний вплив на економіку, науку, освіту і т.і. в мирний час, для того щоб якнайшвидше задіяти їх в початковий період війни [33].

Таким чином, значення дослідження механізму формування та реалізації публічної політики в надзвичайних умовах і особливо в умовах війни в цілому та інфраструктури зокрема, викликано реальною ситуацією, яка сьогодні склалася на території України і відповідно необхідністю глибокого осмислення теоретико-методологічних, організаційних та політичних основ актуальної в теоретичному і прикладному аспекті проблеми та визначається наступними обставинами:

- сучасний етап розвитку людства пов'язаний зі стрімким вторгненням у соціосферу нових явищ, що ставлять державу перед викликами, на які немає однозначної відповіді

➤ механізм управління змушений працювати в умовах невизначеності, виробляти зобов'язують стратегічні рішення на основі неповної та недостовірної інформації, що неминуче підвищує витрати і знижує ефективність публічного механізму

➤ особливості сучасного становища, яке характеризується тим, що багато параметрів безпеки українського суспільства перебувають за межею критичного рівня, що є наслідками війни. Саме подібне положення диктує необхідність вироблення нових підходів до формування механізму публічного управління, забезпечення його стабільного та ефективного функціонування, а надзвичайні умови, в яких відбувається перебудова апарату, настійно вимагають звернення до досвіду, який ще чекає свого осмислення та пильної теоретичного аналізу - досвіду Першої та Другої світових воєн

➤ практична політична доцільність в плані посилення військово- патріотичного виховання наших громадян. На історії минулої війни, історії державного управління повинна виховуватися молодь, повинні формуватися моральні якості громадянина і патріота української держави

➤ формування, структура і функціонування системи державного управління в надзвичайних умовах ще не стали предметом вивчення політологів.

Дуже часто дослідники проблем публічного управління зазначають, що механізми держави стикаються з ситуацією воістину надзвичайною, яка ставить під загрозу існування самої держави, наполягають на необхідності вироблення нових підходів до аналізу сутності та змісту реалізації механізмів публічної політики, пошуку та обґрунтуванню шляхів його оптимізації, осмисленню місця держави в суспільстві, що стрімко глобалізується.

Незважаючи на велику кількість історичної та мемуарної літератури з досліджуваної проблематики немає достатніх підстав, які дозволяють виділити те спільне, що дозволило б ефективно використати досвід, вироблений

практикою вітчизняного та зарубіжного управління нерівновагими, нелінійними надскладними соціальними системами. І саме такий досвід, як показує війна в Україні, є надзвичайно затребуваний як у межах нашої держави, так і за кордоном. У цьому зв'язку об'єктивною суспільною потребою стає більш пильне вивчення процесу формування, розвитку та функціонування механізму впровадження публічної політики окремими секторами економіки та територіями країни в умовах війни. Комплексний аналіз дозволяє повніше представити сутність і структуру, механізми та технології реалізації публічної політики в умовах воєнного стану, зокрема пізнати основні напрямки, форми і методи роботи владних структур по керівництву країною і армією у воєнний час, оцінити позитивні та негативні аспекти державно-адміністративної діяльності.

Система управління, що склалася у воюючих країнах у роки Другої світової війни, будучи механізмом управління в умовах традиційного тотального зіткнення, в той час як і раніше залишається унікальним і актуальним досвідом для вивчення механізмів реалізації публічної політики в умовах воєнного стану.

Важливо враховувати, що ця війна стала серйозним іспитом у свій час для радянського механізму влади. Багатий і важкий історичний досвід, який був придбаний при реалізації публічної політики в період війни, важливий для визначення перспектив публічного управління на сучасному етапі. Знання досвіду функціонування механізму державної влади в надзвичайних умовах дозволяє сучасній владі формулювати адекватні виклики часу, а також визначати пріоритети державного і військового будівництва.

Таким чином, аналізуючи обставини, які впливають на виникнення передумов та особливостей у прийнятті управлінських рішень в умовах воєнного стану, можемо дійти висновку, що тільки єдина система, яка складається з функціональних та територіальних підсистем, діюча на державному, міжрегіональному, регіональному, муніципальному та об'єктовому рівнях, яка створена з урахуванням, зокрема, і світового досвіду,

буде здатна вирішувати завдання реалізації публічної політики всіма секторами економіки і територіями країни в надзвичайних умовах, тобто в умовах воєнного стану.

Тепер безпосередньо вдамося до аналізу передумов прийняття управлінських рішень в умовах воєнного стану. Як показав досвід тимчасового переміщення державних установ (регіональних органів управління та адміністрування) на підконтрольні українській владі території у період воєнного стану, переміщені органи державної влади дали можливості певною мірою покращити форми реалізації публічної політики у різних регіонах України.

Так, наприклад, переміщення Херсонської міської ради в одне із селищ міського типу Миколаївської області, дало поштовх саме не формуванню, а реформуванню системи публічної політики та її подальшої якісної реалізації в регіоні. А це у свою чергу дозволило зменшити відтік кваліфікованих кадрів до інших міст та регіонів.

Варто зауважити, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» держава сприяє відновленню матеріально-технічної бази тимчасово переміщених органів державної влади [23].

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності органів державного управління (центральных, регіональних, місцевих), які були переміщені з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» остаточно врегульовано законодавчі проблеми, з якими зіткнулися органи самоврядування після переміщення.

Наразі державна підтримка проектів з релокації органів публічного управління в умовах війни здійснюється на основі постанови Кабінету Міністрів України № 305 від 17.03.2022 «Про особливості роботи акціонерного товариства «Укрпошта» в умовах воєнного стану», що встановлює порядок

безоплатного перевезення майна АТ «Укрпошта» вітчизняних підприємств, установ та організацій згідно з переліком, який формується Міністерством економіки і передається до Міністерства інфраструктури [22].

Також слід зазначити, що для більшості органів державного управління є доступною програма USAID. «Конкурентоспроможна економіка України» з тимчасового переміщення підприємств та організацій з постраждалих регіонів та, які знаходяться в зоні бойових дій і мають бажання перемістити діяльність на захід України. Так, в рамках програми організації, які подадуть заявку, отримають підтримку в забезпеченні безкоштовного переїзду до місця тимчасового переміщення; підборі відповідних приміщень для розміщення органів публічного управління – організаторів та реалізаторів публічної політики; переміщенні та розселенні персоналу; підборі, за потреби, працівників в місці дислокації після переїзду.

При прийнятті управлінського рішення щодо релокації керівник закладу управління та адміністрування повинен також керуватися вимогами щодо безпеки працівників, що здійснюють логістику (водіїв та залізничників). Також варто враховувати той факт, що у зоні безпосередніх бойових дій та через гуманітарні коридори релокація не проводиться.

Державні органи управління та адміністрування можуть розглядати переїзд до дев'яти відносно безпечних областей України: Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської, Тернопільської, Хмельницької, Чернівецької, Вінницької, південних територій Волинської і Рівненської.

Під час організації релокації керівник організації повинен контактувати з відповідними фахівцями в визначених областях та спільно здійснювати пошук варіантів для розміщення закладу, вирішення питання оренди, підключення мереж, розселення персоналу і членів їх родин. Після цього заявка надходить до логістів. Головним перевізником виступає АТ «Укрзалізниця». АТ «Укрпошта» відповідає за підвезення обладнання до залізничної станції, а також може виступати оператором, адже забезпечує оперативне проходження блокпостів,

оформлює транспортні накладні і інші документи, що дозволяють компенсувати витрати на транспортування.

Після прибуття на нове місце здійснюються монтажні роботи, підключення до мереж. Керівництво державного управління, що переїжджають, повинні співпрацювати з Державною службою зайнятості у питанні працевлаштування нових працівників, а також з Державною службою з питань праці, яка надає консультації у сфері гарантій безпеки життя і здоров'я працівників.

Маючи власний досвід, як саме автора даного наукового дослідження, дозволимо провести аналіз процесів прийняття управлінського рішення щодо тимчасового перевезення майна Херсонської міської ради з міста Херсона до міста Чернівці.

Завдяки роботі з релокацій 14 квітня 2022 року заплановано відкриття відділу адміністративних послуг на базі Чернівецького музею науки та інновацій, що дозволить зосередитися на розвантаженні думок державних управлінців, що прибули із території, на яких відбуваються активні військові дії, якісній реалізації публічної політики з великим досвідом, включаючи навіть проведення майстер-класів для місцевих держслужбовців.

Тож підсумовуючи дану думку, що стосується передумов та особливостей прийняття управлінських рішень в умовах воєнного стану, приходимо до висновку, що за 8 місяців у державі створено дієві механізми щодо перенесення органів управління та адміністрування, які реалізують публічну політику в умовах воєнного стану, до більш безпечних регіонів.

Висновки до першого розділу.

Аналіз наукових напрацювань та особисті наукові бачення дозволили стверджувати, що вчені застосовують такі концептуальні підходи до характеристики особливостей формування та реалізації публічної політики як об'єкту системи публічного управління та адміністрування і ризиків під час воєнного стану: технократичну, соціальну й економічну концепції;

функціональний підхід, який різниться в залежності від функції управління, що реалізується (прогнозування, контролінг тощо); програмний підхід; підхід, заснований на суб'єктивності й об'єктивності реалізації публічної політики під час війни.

Виявлено переваги та недоліки реалізації публічної політики, на підставі чого обґрунтовано доцільність міжнародного досвіду реалізації публічної політики під час війни.

Досліджено модифікації ситуацій неякісної реалізації публічної політики як продукту державного управління, що обумовлюють різні режими його функціонування. Охарактеризовано особливості прийняття декількох типів державно-управлінських рішень під час воєнного стану.

Ці рішення вимагають реалізації найбільш оптимальної програми реалізації публічної політики як продукту державного управління під час воєнного стану, яка включає наступні методи їх адміністрування, як уникнення, зниження та передачу ризику тощо. Розробка такого методичного забезпечення у вигляді програми повинна супроводжуватися розрахунком рівня ризику виникнення будь-яких надзвичайних ситуацій у воєнний час.

Отже, реалізацію публічної політики під час воєнного стану визнано як складний через специфічність процес, під час якого приймаються відповідні управлінські рішення, що мають ґрунтуватися на кількісному й якісному оцінюванні певних ризиків.

З позиції системності науково обґрунтовано визначення передумов дієвої реалізації державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій під час воєнного стану, а саме: підсистеми моніторингу, аналізу ризику і прогнозування будь-яких ризиків під час війни; підсистеми державних форм регулювання при формуванні та реалізації публічної політики; підсистеми підготовки керівного складу органів управління, фахівців і населення у сфері зниження ризиків і пом'якшення наслідків військових дій та ін.

При цьому аргументовано, що визначальне місце в уточненій структурі системи державного управління під час війни займає конструкт «прогноз – контролінг», який і уможлиблює реалізацію публічної політики [3].

До передумов дієвої реалізації публічної політики аргументовано також віднести оптимізацію правового та соціально-політичного механізму діяльності єдиної системи державного управління в умовах воєнного стану. Дана оптимізація передбачає практико орієнтоване вирішення проблеми співвідношення легальності (законності, досконалості наявної нормативно-правової бази) і легітимності (соціального визнання та дотримання правових приписів). У цьому контексті, з одного боку, систематизовано соціально-політичні наслідки воєнного стану (соціальна напруженість, політична стабільність і соціально-політична стійкість) і вектори їх впливу, які пов'язані з механізмом реалізації публічної політики як складової Єдиної державної системи подолання наслідків під час воєнного стану.

Крім того, встановлено, що одним з головних організаційних і методичних напрямків підвищення ефективності реалізації публічної політики як складової державно-управлінської діяльності в умовах воєнного стану, є економічна оптимізація використання її ресурсного потенціалу. Підставою для такого висновку є зростання ризиків виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій унаслідок прояву широкого спектру загроз природного і техногенного характеру, покликаних війною.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВІ ОБСТАВИНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ

2.1. Формування та механізми реалізації політики публічного управління в умовах воєнного стану.

Особливістю реалізації сучасної публічної політики є суттєве зростання вимог, які суспільство висуває політичній системі у умовах воєнного стану, що спонукає державу перекладати деякі функції на громадські об'єднання, які все активніше включаються в процеси формування та вироблення політики, спрямованої на забезпечення суспільних інтересів і завдань під час війни.

Особливістю публічної політики в системі управлінських суспільних відносин є те, що вона має бути інструментом регулювання стосунків між членами суспільства, ураховуючи їх різноманітність.

Маємо акцентувати на тому, що необхідність розгляду умов реалізації публічної політики в теоретико-методологічному та практичному вимірах обумовлена низкою причин, пов'язаних, зокрема із веденням бойових дій на території нашої держави, а також зі зміною стану якості та функціональних можливостей сучасних політичних інститутів в умовах глобалізованого політичного простору. Все це, у свою чергу, вплинуло на трансформацію політико-управлінських механізмів у державних системах і посприяли оновленню практик взаємодії держслужбовців у полі політики як у світовому масштабі, так і на національному рівні. Глобальні тенденції відобразилися на суб'єктності публічних управлінців у різних типах систем, ускладнивши процес формування та реалізації публічної політики, виокремивши при цьому національні моделі цього багатоскладового явища, які мають свої унікальні особливості, проблеми й результативність.

Мета нашого дослідження є багатогранною, тож проаналізувати основні теоретико-методологічні підходи до розуміння сутності публічної політики та визначення особливостей формування публічної політики в Україні під час війни – одна із граней. Сьогодні ще не існує єдиного визначення поняття

словосполучення «публічна політика під час воєнного стану». Аналізуючи доробки зарубіжних та вітчизняних учених, можна сформулювати такі основні підходи до тлумачення змісту поняття «публічна політика під час воєнного стану»:

- публічна політика як прозорий процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень під час війни, де ступінь публічності визначається наявністю каналів реалізації публічної політики. Ми повинні розуміти те, що публічна політика сьогодні – це як програма, що містить стратегії розвитку держави у певний період;
- «публічна політика під час воєнного стану» – форма політичного процесу, який проблематично реалізується в публічному просторі, із труднощами підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників [30, с. 186].

Слід також зауважити, що, на думку деяких вітчизняних учених, публічна політика входить у науковий дискурс за умов, коли «природа процесу прийняття рішень починає визначати зміст державного управління» [31]. Так, С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович та О. Гомоляко у зв'язку з цим зазначають, що публічна політика «представляється як складне переплетіння політичних та управлінських процесів... Публічна політика (public policy) – політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значущих цілей та вирішення суспільно важливих завдань» [31]. Також С. Телешун зазначає, що «публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників» [25, с. 5]. Маємо чітко зазначити, що охарактеризовані визначення поняття «публічна політика» – це визначення реалізації публічної політики у мирний час.

Водночас, маємо характеризувати особливості формування та механізми реалізації публічної політики під час воєнного стану. Публічна політика є специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень. Варто зазначити, що публічна політика під час воєнного стану – це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади, як у довоєнний період, тому варто відрізняти ці два однакові поняття, але у різних ситуаціях в межах одного громадянського суспільства.

На нашу думку, реалізацію публічної політики під час воєнного стану слід розглядати як низку послідовних рішень і дій, прийнятих різними публічними (а інколи й приватними) особами, інституційна належність та інтереси яких різні, з метою розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна чи суспільна. Ця сукупність рішень і дій є підставою для формальних, більшою або меншою мірою вимушених актів, спрямованих на зміну поведінки тих соціальних груп, які стали учасниками життя у суспільстві, охопленого війною, а це – проблема, яку потрібно розв'язати в інтересах представників даного суспільства чи інших соціальних груп, які зазнають негативного впливу за результатами воєнних дій.

Поняття «публічної політики в умовах воєнного стану», як на нашу думку, слід вживати на позначення законодавчої та адміністративної діяльності, спрямованої на вирішення проблем в умовах війни. Більшість сучасних законів результативні лише тоді, коли політичні, адміністративні та соціальні дійові особи (суб'єкти політичного процесу), об'єднані різними інституційними угодами, ухвалюють управлінські рішення, тобто формують та сприяють реалізації публічної політики, ураховуючи норми цих законів. Бажаних результатів вирішення суспільних проблем можна досягти тільки внаслідок вироблення і реалізації багатьох складних рішень, погоджених між центром і периферією. Але в умовах воєнного стану цього важко досягти. Саме цю сукупність рішень і діяльність органів державної влади під час війни, ми розуміємо як публічну політику в умовах воєнного стану, якщо тільки йдеться

про рішення, ініційовані публічними (а інколи й приватними) дійовими особами, які намагаються спрямувати поведінку населення-мішені так, щоб колективну (соціальну) проблему можна було вирішити публічними зусиллями. Ця сукупність дій включає реалізацію всіх етапів публічної діяльності і містить як загальні й абстрактні норми (закони, постанови, положення), так і індивідуальні й конкретні документи, створені в період її впровадження (адміністративні рішення, дозволи, дотації тощо).

Тож зі згаданого вище, можемо виділити такі складові елементи публічної політики в умовах воєнного стану:

а) вирішення публічної проблеми. Публічна політика спрямована на розв'язання соціальної проблеми, яка політично визнана публічною і вимагає відновлення перерваного зв'язку чи зв'язку, що перебуває під загрозою розриву із-за ведення військових дій. Запропоноване визначення допускає констатацію проблеми, тобто існування ситуації соціального невдоволення, зокрема на окупованих територіях, розв'язання якої передане публічному сектору;

б) існування груп-мішеней, які перебувають в основі публічної проблеми в умовах воєнного стану. Будь-яка публічна політика має на меті зорієнтувати групи-мішені на певну поведінку, певне відношення чи безпосередньо, чи впливаючи на зовнішнє оточення цих груп;

в) існування передбачуваних намірів. Публічна політика в умовах воєнного стану впроваджується з визначеною метою. Вона передбачає «теорію соціальних змін» (або «модель причинності»), яку намагатиметься застосувати під час розв'язання виниклої публічної проблеми, припускаючи при цьому, що прийняті рішення чи діяльність взаємопов'язані.

Отже, відсутність зв'язку виявлятиметься через суто випадковий збіг заходів, які визначають одні й ті групи, але які, за задумом законодавця, не пов'язані між собою;

г) наявність певної кількості рішень та дій. Реалізація публічної політики під час війни характеризується сукупністю дій, які виходять за межі єдиного, чи окремого рішення, залишаючись по той бік «загального соціального руху»;

д) програма втручання. Це сукупність більш або менш конкретних та індивідуалізованих рішень – рішень, що стосуються програми та її втілення. Програму втручання, властиву одній чи декільком владним структурам в умовах воєнного стану, не можна розглядати як публічну політику. Програма втручання без продовження не є публічною політикою; вона – тільки продукт (іноді обов'язковий) серед інших складових елементів публічної політики;

е) ключова роль публічних дійових осіб. Цю низку рішень і дій під час війни можна розглядати як публічну політику лише тоді, коли ті, хто їх приймає, діють як публічні дійові особи; інакше кажучи, це мають бути особи, які належать до політико-управлінської системи, або ж громадські діячі, наділені повноваженнями ухвалювати рішення чи діяти на основі юридично унормованого доручення;

є) існування формалізованих актів. Формування та реалізація публічної політики під час війни допускають видання актів (outputs), покликаних орієнтувати поведінку груп чи окремих осіб, що, як вважають, є причиною виникнення публічної проблеми. У цьому розумінні визначення «публічна політика в умовах воєнного стану» передбачає необхідність існування фази конкретного впровадження вжитих заходів. При цьому слід зазначити, що трапляються випадки невтручання політико-адміністративних дійових осіб або ж незастосування деяких інструментів втручання;

ж) більш або менш примусова природа рішень і дій. Традиційно, в умовах воєнного стану, більшість «реалізаторів» публічної політики припускає авторитарний характер рішень. Якщо погодження взаємовідносин є обов'язком органу, наділеного публічною владою, то різноманітність способів дій та втручання політико-управлінської системи нині така, що цей примусовий аспект усе менше стає нормою. Звичайна публічна діяльність і договірна форма реалізації публічної політики в умовах війни, є сьогодні як стимулюючими, так і примусовими.

Отже, велика кількість публічних втручань реалізується нині через процедуру укладення договору між державою й публічними (громадськими)

об'єднаннями, між державою і приватними чи публічними підприємствами, фондами, громадськими організаціями, кооперативами та іншими інститутами громадянського суспільства. Тобто основною ознакою публічної політики в умовах воєнного стану, на відміну від традиційної – мирної, є узгодження інтересів усіх суб'єктів будь-якого публічного процесу. В умовах же традиційної політики це ієрархічність узгодження та безумовність виконання рішень держави, навіть коли їх не сприймає частина населення. Здійснення традиційної політики максимально формалізоване, спирається на закон та регламенти. Суб'єкти ж публічної політики основну увагу приділяють імпульсам (соціальним замовленням), які посилає їм громадянське суспільство, колективним рекомендаціям, громадській думці, моральним угодам, намагаючись виробити консенсусні рішення.

Ми не можемо не погодитися із думкою науковця О. Пухкала про те, що сьогодні в Україні назріла потреба в розробці системи правових механізмів ефективного партнерства держави та громадянського суспільства, оскільки органи публічної влади, які співпрацюють з інститутами громадянського суспільства, підвищують результативність своєї діяльності й підсилюють її легітимність [26, с. 116].

Є загальноприйнятним, що публічна політика формується із залученням форумів, громадських рад, демократичних об'єднань, комісій, експертів, представників приватного бізнесу тощо. При реалізації публічної політики під час війни, основними і часто єдиними суб'єктами є державноуправлінські структури. Для публічної політики воєнного стану властива закритість інформації про справжній стан суспільства, виконання прийнятих рішень, угод тощо, тоді як публічна політика довоєнного часу функціонує на основі відкритої і доступної для всіх інформації. Загалом публічна політика довоєнного часу, на відміну від публічної політики в умовах воєнного стану, більш ефективна, більш демократична, соціально спрямована та гуманна, бо на шляху її реалізації відсутні, або майже відсутні перешкоди.

Після становлення незалежності у нас не було воєн, натомість на певних етапах розвитку громадянського суспільства ми мали певні революційні рухи. Таким чином можемо виділити наступні логічні й історичні етапи руху пострадянських, постсоціалістичних країн на шляху до нового типу політики: крах недемократичного політичного режиму і делегітимація традиційної політики, оскільки вони не були спрямовані на забезпечення громадянських прав і свобод, справжнього народовладдя, зростання добробуту населення; квазіпублічна політика, за умов якої нова влада в умовах розгортання демократичного процесу та формування основ громадянського суспільства імітує взаємодію з громадськістю, а публічна сфера ще не настільки розвинена, щоб контролювати державні органи, обговорювати та вирішувати на рівні з ними суспільні проблеми. В Україні це періоди 1991–2004 рр. та 2013–2015 рр., – так звані набуття громадянським суспільством необхідного соціального потенціалу для здійснення радикальних, революційних зрушень, спрямованих на зміну політичного режиму. У нашій країні переломним моментом є проведення Помаранчевої революції, а згодом – Революції гідності. Однак слід зазначити, що публічні ознаки політики не набули системного та стійкого характеру. Часто спостерігаються прояви анархії та охлократії, зумовлені низьким рівнем політичної та правової культури населення та відсутністю закріплених законом демократичних процедур взаємодії органів влади та громадськості. Охарактеризований різновид політики можна також означити терміном «протопублічна політика»; утвердження зрілої публічної політики, яка демонструє свої переваги над традиційною політикою. Так зване державне управління має трансформуватися в публічне врядування та публічне адміністрування, а інститути громадянського суспільства, ЗМІ, експертне середовище – набути незаперечного авторитету та дієвості. Цьому намагаються сприяти керівні органи Європейського Союзу й окремі держави, про що свідчать, зокрема, недавно прийняті за наполяганням міжнародних організацій закони, спрямовані

на протидію корупції та забезпечення відкритості державних інституцій України.

Сучасна публічна політика має тенденцію до розширення і включення в процес її формування великої кількості як державних, так і недержавних реформаторів та реалізаторів публічної політики. Демократичні держави з їх національними варіантами публічної політики стали свого роду орієнтирами для країн, що почали перехід до нових політичних систем, зокрема й для України. Чим більш відкритим і демократичним є суспільство в країні, тим менше воно залежить від державної політики й тим більше воно впливає на процес планування та здійснення політичних рішень. Механізми ж вироблення публічної політики в умовах воєнного стану ускладнюються тим, що висувається все більше вимог до її здійснення. Але тут ми не будемо забувати, що у демократичних системах формування та реалізація публічної політики здійснюються шляхом багатоступінчатого обговорення й узгодження інтересів держави та громадянського суспільства. Для систем, що перебувають у процесі формування публічної політики воєнного часу це набуває особливого змісту. Тому сьогодні надто гостро це питання стоїть перед Україною, яка перебуває в стані вирішення проблем, викликаних війною.

Таким чином, очевидним є те, що демократично організований владний процес є основою якісної реалізації публічної політики в умовах воєнного стану. Не лише органи держави повинні мати інституційні засоби впливу на народ, а й політично свідома та об'єднана громадськість під час війни має формувати певний інструментарій відстоювання своїх життєвих потреб та інтересів й ефективно впливати на інститути публічної влади. Процес планування і реалізації публічної політики в умовах воєнного стану повинен здійснюватися під пильною увагою громадського контролю, який у практиках інших держав, що пережили війну, – різний, але має одну мету: соціальний аудит усіх прийнятих владою рішень. Тому позначення тенденції активного залучення громадянського суспільства у формування й реалізації публічної політики в умовах воєнного стану потребує подальшого глибшого дослідження

цього суб'єкта. Адже нам не доводилося реалізовувати публічну політику в таких умовах, у яких український народ наразі перебуває.

2.2. Роль громадянського суспільства в реалізації публічної політики

В останні роки громадські об'єднання України все більше набувають статусу важливих суб'єктів формування і реалізації публічної політики. Зазвичай задля погодження і прийняття змін до нормативно-правових або ухвалення нових документів громадські організації об'єднуються в коаліції. Такі об'єднання організаційно функціональніші, адже мають змогу застосовувати ширший арсенал дієвих інструментів та інноваційних методів співпраці з органами влади, у тому числі й електронних.

Події та наслідки Революції Гідності, а також підписання Угоди про асоціацію з ЄС спонукали громадських активістів, волонтерів та експертів до об'єднання задля посилення впливу на владу щодо проведення реформ та виконання євроінтеграційних зобов'язань, визначених пріоритетними завданнями національної безпеки України.

Громадські організації, об'єднуючись у коаліції, почали відігравати важливе значення для просування реформ у державному управлінні. Насамперед, це стосується посилення їхнього впливу на забезпечення прозорості управління та підзвітності органів влади, успішного розвитку процесів децентралізації та протидії корупції на місцевому і національному рівнях. Важливо підкреслити, що великі коаліційні об'єднання в Україні стали потужним і ефективним рупором громадянського суспільства, спонукаючи різні гілки влади до якісної реалізації публічної політики суспільного значення, а також стимулюючи їх до вжиття необхідних заходів для успішного продовження реформ і стабілізації ситуації в державі.

Таким чином, під «коаліцією громадянського суспільства в Україні» (далі – коаліція) ми розуміємо об'єднання громадських організацій з можливістю залучення інших недержавних структур та окремих громадян (громадських експертів), що скоординовано співпрацюють між собою, мають спільні цілі та

завдання, спрямовані на просування й утвердження на законодавчо-правовому рівні змін у національній чи регіональних політиках або ж ухвалення конкретних управлінських рішень органами влади.

Коаліція як організаційна структура має як відмінні, так і схожі характеристики стосовно інших існуючих форм об'єднань.

По-перше, обов'язковим атрибутом належності до коаліції є членство. Загалом коаліція може налічувати від кількох до понад сотню недержавних структур. Члени коаліції (громадські організації, фонди та інші) зазвичай підписують договірний документ (наприклад, меморандум), в якому чітко визначено обов'язки та відповідальність членів коаліції. Попри те, що зазвичай такі об'єднання формують юридично зареєстровані громадські організації, до адвокаційної роботи залучають й окремих експертів у нормативно визначеному порядку.

По-друге, інший обов'язковий елемент коаліції – це наявність спільної мети: суб'єкти громадянського суспільства об'єднуються в коаліції з метою налагодження співпраці з органами влади (або для організації тиску на них з позицій виконання вимог суспільства) для реалізації певних дій, які належать до професійної компетенції та обов'язків органів влади. Як правило, зміст цих змін (вимог) не суперечить основним напрямам діяльності окремих членів громадської коаліції. Мета, цілі й завдання прописуються у коаліційних документах і приймаються кожним новим членом коаліції. Спільна мета діяльності коаліцій зазвичай є результатом дискусій та досягнутих компромісів. Вона може бути дуже деталізована або ж визначена достатньо широко, проте в будь-якому разі це визначає спрямування усіх напрямів роботи коаліції.

По-третє, чимало коаліцій мають визначене керівництво (або секретаріат), що скеровує їх діяльність, підтримує відносини з іншими зацікавленими сторонами й у разі потреби переглядає узгоджений план дій.

По-четверте, коаліція характеризується певною структурно-організаційною формою роботи: вона може мати одинарну або розгалужену (мережеву) структуру, і в разі останньої керівництво призначається або ж

обирається членами мережевого об'єднання. За такої форми, як правило, члени мережі мають спільний план дій, який передбачає наявність календарного графіка його реалізації. Цей план дій зазвичай включає групу стейкхолдерів (зацікавлених, причетних сторін) та посадових осіб, які є ключовими в ухваленні дій (змін), які відстоює коаліція.

Головна особливість громадської мережевої коаліції – це об'єднання, яке створюється для досягнення не тільки власних, а й колективних цілей. А це передбачає організацію групи й згуртування навколо неї зацікавлених сторін (у тому числі окремих осіб), і в такий спосіб – створення колективної дії [24, с. 201].

По-п'яте, коаліції розвивають і підтримують колективну ідентичність. Зазвичай учасники коаліції розробляють і поширюють цю спільну ідентичність через певні символи чи атрибути (як, наприклад, логотипи, брендovanу продукцію, погоджену всіма назву та інші візуальні матеріали, банери тощо). Індивідуальні члени мережі можуть звертатися від імені коаліції до ключових посадових осіб і засобів масової інформації чи під час ухвалення певних конкретних рішень [38, с. 8–11].

По-шосте, особливими ознаками коаліції громадських організацій є тривалість (тимчасове чи довготривале) і визначені цілі діяльності (ситуативне чи сталі об'єднання) більш ширші. В обох випадках характеристики визначаються метою, завданнями й напрямками діяльності коаліції. Переважно тимчасова й ситуативна ознаки характерні об'єднанню, яке ставить перед собою конкретне завдання, з вирішенням якого в співпраці з державною владою в громадських організацій відпадає в подальшому потреба в такому коаліціюванні. Зазвичай це масштаби діяльності регіонального характеру. Довготривалій і сталій коаліції характерні більш ширші цілі євроінтеграційних і безпекових процесів загальнонаціонального характеру, що передбачає постійний корелятивний зв'язок із державною владою у вирішенні цих завдань. Однак, зауважимо, що перманентний характер такої взаємодії з органами влади хоч і має тривалу перспективу, однак за умови вирішення досить широких за

змістом питань може призвести до реорганізації коаліції (наприклад, зменшиться кількість учасників, набудуть членства інші організації) або вона взагалі припинить своє існування в попередній формі.

У зв'язку з вище зазначеним, маємо дійти думки, що в українському соціальному контексті можна виокремити два типи громадських коаліцій: структурно організовані коаліції (для тісної скоординованої співпраці між членами мережі задля досягнення довготривалих цілей) та ситуативні коаліції, які об'єднують громадські організації для проведення інформаційних та адвокаційних кампаній здебільшого з короткотерміновими чи середньостроковими цілями. Діяльність останніх, на нашу думку, повинна мати місце в умовах воєнного стану.

Таким чином, коаліція як структура має всі атрибути міжорганізаційного об'єднання: принцип членської участі (як юридичні суб'єкти, так і запрошені окремі особи), внутрішня юридично-правова база (меморандум, договір про членство з визначенням прав і обов'язків), спільна мета, завдання та план їх вирішення, керівний орган і структура його роботи, атрибутика коаліції для формування й підтримання колективної ідентичності.

На думку дослідника мереж громадянського суспільства Д. Ашмана, дієві мережі громадянського суспільства мають низку спільних характеристик, зокрема: функціонування в умовах однакового історичного та зовнішнього середовища; такі коаліції мають суспільно корисні цілі й належний рівень технічної експертизи (тобто експертну обізнаність у відповідних царинах діяльності); а також колективне лідерство, репрезентативне урядування та керівництво, яке є скоординованим, на протиположності директивним та ієрархічним підходам, що трапляються здебільшого в діяльності одиничних організацій. При цьому структура та процес ухвалення рішень всередині коаліції повинні ґрунтуватися на принципі демократичності [А-8, с. 11–13].

На нашу думку, до передумов успішності коаліцій варто також додати їх спроможність і бажання використовувати наявні форми взаємодії з органами влади та апробувати інноваційні форми; налагоджувати конструктивну

співпрацю з національним урядом чи іншими ключовими стейкхолдерами й розвивати цю взаємодію до рівня партнерства; отримувати належний рівень фінансування та підтримувати відносини з потенційними донорами; залучати громадськість до реалізації своїх завдань і заручитися підтримкою громадської думки (public opinion) щодо досягнення цілей коаліції; надавати рівні права й можливості всім членам коаліції щодо ухвалення тих чи інших практик, унеможливаючи узурпацію управління однією чи кількома громадськими організаціями. Коаліції можуть мати різний рівень координації, розподілу обов'язків та ухвалення рішень. Та оскільки засадничою умовою їх створення є добровільна взаємодія громадських організацій, налагоджена демократична співпраця між членами коаліції є ключовим чинником її успішності в досягненні визначених цілей з використанням наявних механізмів співпраці з органами влади, особливо в умовах воєнного стану.

Зважаючи на це, можна дійти висновку, що громадська коаліція в Україні як суспільне явище може мати реальний вплив під час війни на формування державної і місцевої політики з метою дотримання курсу європейської інтеграції. Ситуативні громадські об'єднання і виникають зазвичай у певних ситуаціях. Прикладом такого ситуативного тимчасового об'єднання з метою формування та реалізації публічної політики чи ухвалення певної нормативно-правової бази є утворення військово-цивільних адміністрацій, а також структурне реформування правоохоронної і судової гілок влади. Їх роль в реалізації публічної політики під час війни має суттєве значення.

Зауважимо, що за умов фінансової підтримки, що є необхідним під час війни, та необхідності в співпраці із батьма міжнародними інституціями, ситуативні коаліційні об'єднання можуть трансформуватися у сталі коаліції та, відповідно до соціально-політичної ситуації, зберігати переважно ту саму місію.

Система реалізації публічної політики в умовах воєнного стану за допомогою громадянського суспільства об'єднує організації з відносно однаковим рівнем організаційної спроможності, які мають визначені плани розвитку з метою підвищення стандартів управління та посилення впливу

членів своєї організації на вироблення політик у різних ситуаціях. Водночас наслідки воєнних дій об'єднують громадські організації з доволі різними рівнями організаційного розвитку, і це може бути свого роду причиною того, що на реалізацію публічної політики не вистачатиме ресурсів. Попри ці труднощі, виникає необхідність об'єднатися в коаліцію навколо спільної мети й виконати поставлене завдання щодо особливостей формування середовища для реалізації управлінських рішень. Це, у свою чергу, доводить те, що досягнення порозуміння між різними громадськими об'єднаннями часто з відмінними пріоритетами та поглядами на реалізацію публічної політики, є передумовою формування середовища для реалізації управлінських рішень. Така координація зусиль та налагодження ефективної міжінституційної комунікації набуває істотної ваги у контексті мінімізації ризиків національної безпеки та досягнення миру в Україні на шляху інтеграції до Європейського Союзу.

Також маємо зазначити, що в Україні немає аналога подібного об'єднання громадських організацій за впливовістю та результативністю реалізації публічної політики [17, с. 73].

Підсумовуючи подану вище інформацію про діяльність громадських коаліційних об'єднань під час воєнного стану, важливо відзначити, що ці громадські структури демонструють високі показники результативності за всіма основними параметрами своєї діяльності. Це й вміння створювати середовище для формування публічної політики, а також успішно її реалізовувати. При цьому до уваги беруться цілі відповідно до актуальних національних і міжнародних викликів (у тому числі й безпекових, адже знаходимося в умовах воєнного стану); також це і спроможність ретельно планувати діяльність з урахуванням соціально-політичних загроз і наявність злагодженої внутрішньої і зовнішньої систем комунікації.

Отже, поданий вище аналіз процесів формування та діяльності вітчизняних коаліцій громадянського суспільства в умовах воєнного стану дає можливість серед існуючих на сьогодні в Україні громадських коаліцій виділити структурно організовані (націлені якісну реалізацію публічної

політики, характеризуються існуванням розгалуженої горизонтальної управлінської структури, високим рівнем самоорганізації, передбачають зазвичай національний масштаб діяльності). Іншим типом коаліцій є ситуативні, мета яких – досягнення вузькотематичних цілей в умовах війни.

Упровадження коаліційного принципу громадянської самоорганізації є найефективнішою формою взаємодії з державною владою й має значні перспективи. Якщо діяльність окремих громадських об'єднань у взаємодії з органами влади упродовж останніх років мала переважно рекомендаційний характер у законодавчих ініціативах або керувалася принципом спротиву (організація акцій непокори тощо), то діяльність громадських коаліцій, утворених в умовах воєнного стану була значно продуктивнішою, адже мала вже зобов'язальний характер. Остання тенденція громадянської самоорганізації підтверджується створенням спільних коаліцій громадських об'єднань під час воєнних дій, учасниками яких є як державні службовці, делеговані органами державної влади, так і громадські активісти та експерти, делеговані громадськими об'єднаннями ще до початку, або під час війни.

На нашу думку, саме громадсько-державні коаліції, хоча практика їх створення не набула широкого поширення й на науково-теоретичному рівні у часи воєнного стану вона ще не набула відповідного осмислення, являють собою вищий інституційний рівень взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади, який відповідає демократичним принципам європейського належного врядування під час процесу реалізації публічної політики.

Насамкінець, підсумовуючи поданий вище аналіз процесів творення громадських коаліцій, в умовах воєнного стану зокрема, вважаємо за необхідне відзначити, що досвід поширення зарубіжних і вітчизняних мереж громадянського суспільства доводить необхідність залучення ними значних людських, фінансових та організаційних ресурсів, а також вимагає належного рівня професіоналізму, щоб досягнути позитивних результатів у взаємодії з державними органами. Саме тому формування відносин з іноземними донорами

для фінансування необхідних заходів і діяльності громадських коаліцій під час війни є логічним етапом розвитку такого типу громадських об'єднань. До того ж, маємо зазначити, що саме завдяки партнерству з органами влади й за рахунок міжнародної допомоги експерти із чила громадян активно долучилися до розроблення та ухвалення низки законопроектів, які посприяли економічній стабілізації, настанню миру та зміцненню процесу демократизації в Україні.

Висновки до другого розділу.

Виділено напрями вдосконалення шляхів реалізації публічної політики в умовах воєнного стану:

- дотримання єдності принципів формування та реалізації державної політики у сфері захисту населення і територій під час проведення воєнних дій;
- вплив громадських об'єднань на особливості формування публічної політики;
- формування дієвих механізмів державного управління ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій як наслідку окупації або проведення воєнних операцій.

Відмічено, що вдосконалення реалізації публічної політики повинно ґрунтуватися на принципах прийнятності, превентивності, мінімізації, повноти, адресності, вільного інформаційного обміну, а також визначення припустимої величини ризику, яка визначається в межах максимального і мінімального його значень з урахуванням доцільності та наявних ресурсів технічного, економічного і матеріального характеру, а також поточних соціально-економічних і політичних умов.

Базисом державної політики в сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій під час війни і, відповідно, реалізація публічної політики, повинно стати відповідне міжнародне співробітництво в сфері публічного управління та адміністрування з метою забезпечення високої ефективності за результатами реалізації.

Практична діяльність по забезпеченню ефективності державної політики в сфері реалізації публічної політики будується на принципах пріоритету, інтегральної оцінки суспільних явищ, виправданості практичної діяльності та стійкості громадянського суспільства.

Сформовано послідовність етапів побудови структурно-функціональної моделі системи державного управління в процесі реалізації публічної політики, яка складається з наступних стадій:

- формулювання теоретичних основ створення системи державного управління в для захисту населення та територій України під час війни
- обґрунтування можливостей реалізації публічної політики
- розробка моделі системи державного управління в умовах воєнного стану для захисту населення та територій України
- програмування дій системи державного управління під час війни
- прийняття рішень на основі моделювання державного управління, особливостей формування та реалізації публічної політики.

Запропоновано та здійснено опис моделі системної реалізації механізмів державного управління в умовах воєнного стану, яка передбачає здійснення моніторингу зовнішнього середовища в умовах припустимого ризику; розробку та впровадження заходів з попередження надзвичайних ситуацій для захисту населення та територій України під час війни.

РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1. Міжнародний досвід публічного управління у воєнний час

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

Наприклад, В. Геєць загострював увагу на зростанні ролі соціокультурних чинників публічного управління в сучасних умовах глобалізації, яке тягне за собою зниження дистанції влади та посилення індивідуалізму зі спільною орієнтацією на певну довгостроковість розвитку. Відтак, невідповідності в соціокультурних складових модернізації держав у стратегічному вимірі перешкоджають їх інноваційному поступу. Це, на думку автора, актуалізує проблему вдосконалення роботи освітніх та інших соціальних інститутів у напрямі їх стратегічної орієнтованості з метою відтворення необхідних соціокультурних цінностей за прикладом успішних країн світу. Відповідні стратегії мають реалізуватися в межах одного покоління, наслідуватися, бути неперервними і не залежати від політичних уподобань [6, с. 21].

А. Філіпенко відзначає, що еволюція сучасного публічного управління має відбуватися з урахуванням того факту, що ядром нинішнього цивілізаційного етапу є впровадження цифрової економіки. Її сутнісні риси як нового явища в соціально-економічній системі доповнюються на міждисциплінарній основі епістемологією інформаційно-комп'ютерних наук, електронних технологій і платформ. Головними компонентами при цьому є тверді та м'які технології, телеком, мережі, платформи, людський капітал. Поєднання категоріального

апарату економічного мейнстріму та інформаційно-комп'ютерних наук, їхній синергійний синтез дають підстави стверджувати, що сьогодні чинні засоби публічного управління мають бути адаптованими до становлення «економіки складнощів» (complexity economics), яка характеризується принципово новими вимірами та параметрами [32, с. 1–2].

Також не можемо не погодитися із думкою науковця В. Гришка, який констатує, що сьогодні в Україні у системі реалізації публічної політики ключовим залишається рівень державного управління, основною проблемою якого є дисбаланс діяльності її складових. Потрібен комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади (цілі, функції, завдання, ресурси, статус). Водночас гнучкість, а не формальний підхід — головний принцип сучасного менеджменту як системно-ситуаційного процесу має діяти і в системі публічного управління, особливо на рівні місцевого самоврядування. Це сприятиме подоланню бюрократичної рутини, переорієнтує управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів [8, с. 84].

Натомість М. Мельник стверджує, що у контексті пошуку ефективних механізмів публічного управління особливо важливим є просторово-функціональний зріз вивчення метрополізаційних процесів у регіонах як таких, що пов'язані з концентрацією економічного, культурного й інформаційного потенціалу розвитку суспільства у великих містах і зонах їх впливу, реалізацією ними значущих функцій на світовому та макрорегіональному рівнях. Від вектора та рівня розвитку головних міст-метрополісів, складності та різноманітності їх функціонального навантаження (статусу) залежить розвиток прилеглої території, інтенсивність продукування та ретрансляції управлінських і технологічних інновацій, вищих досягнень і зразків матеріальної й духовної культури, входження регіонів країни до світового соціально-економічного простору [34, с. 87].

Водночас, наукові дослідження з проблем впровадження ефективних механізмів формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного

стану до цього часу в Україні фактично не проводились. Адже протягом усього періоду державної незалежності наша країна не стикалася з такими викликами, як це має місце сьогодні, коли деякі території нашої держави охоплені активними бойовими діями, або ж перебувають у тимчасовій окупації.

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

Таким чином, у даному випадку маємо вдатися до вивчення досвіду закордонних країн, який нам показує, що основними викликами, з якими стикаються країни під час воєнних дій на своїй території, є:

- руйнування усталених механізмів управління державою
- різка зміна структури економіки
- втрата значної частини бюджетних надходжень
- загострення соціальних і демографічних проблем
- посилення бідності
- інфляція
- зниження інвестиційної активності бізнесу

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

Хорватію війна 1991–1995 років змусила відмовитися від субсидування низки дотаційних з часів соціалізму галузей, які в умовах ринкової економіки мали збанкрутувати ще у 1980-х роках (наприклад, суднобудування). Крім того, країна була змушена прискорено проводити ліберальні реформи, зокрема дерегулювати ціноутворення та зняти частину обмежень у торгівлі [12].

Ізраїль, для якого війна 50-х років минулого століття, так само як і для Хорватії та України, фактично стала війною за незалежність, основну увагу приділив впровадженню «нової економічної політики». Так, з 1952 р. в країні було скасовано розподільну систему та держрегулювання цін. Одночасно країна започаткувала реалізацію низки великих інфраструктурних проєктів, включаючи будівництво нових підприємств у сфері енергетики, національного ізраїльського водопроводу, розвиток портів тощо. Значні інвестиції держави йшли в аграрний сектор та легку промисловість. Протягом наступного десятиліття приділялася першочергова увага розвитку військово-промислового комплексу. І тепер як наслідок, Ізраїль є одним зі світових лідерів у сфері військової промисловості, яка перетворилася на головного роботодавця країни. До того ж експорт озброєння став важливим джерелом бюджету Ізраїлю [18].

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

Наприклад, в Ізраїлі за рахунок мобілізаційного резерву, до якого належать усі колишні військовослужбовці (а на військову службу в країні призиваються всі здорові чоловіки у віці 18–29 років та незаміжні жінки, придатні за станом здоров'я, у віці 18–24 роки), армія з 200 тис. військовослужбовців може зрости до 800 тис. добре підготовлених вояків за доволі короткий термін [27, с. 36–37].

Армія Швейцарії формується за змішаною системою — завдяки контрактникам-офіцерам та призовникам. Призовники становлять резерв армії: службі підлягають усі громадяни чоловічої статі, вона триває зазвичай 260 днів, розподілених на 10 років. На сьогодні чисельність армії Швейцарії — близько 140 000 осіб (з яких близько 25 тис. — контрактники-офіцери). Проте добовий мобілізаційний резерв цієї армії становить понад 600 тис. вояків (а за дві доби країна може поставити до строю майже два мільйони бійців, і це за чисельності

населення 8,6 млн осіб). Фактично Швейцарія не утримує постійного війська, а спирається на озброєний народ. Військова служба здійснюється шляхом проведення тимчасових навчань, що, безумовно, зручно для призовників і малозатратно для держави. Вагомою перевагою такої системи комплектації армії є постійний зв'язок армії і населення, зручність служби, зв'язок начальника зі своїми підлеглими, швидкість і простота мобілізації [11; 16; 35].

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

По-перше, необхідно відзначити фактичну незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів. Особливо небезпечним у цьому сенсі є так званий «Малехівський прецедент», коли в судовому порядку було фактично скасовано приєднання Малехівської громади до Львівської ОТГ, проте жодного інституційного механізму реалізації рішення суду не існує [13]. Щобільше, сьогодні на різних щаблях владної ієрархії почали тиражуватися думки про доцільність згорання децентралізації та посилення владної вертикалі, причому не лише на період дії воєнного стану, але і в довгостроковій перспективі.

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

По-третє, в Україні система військового обліку, включаючи формування мобілізаційного резерву, фактично не переглядалася з радянських часів. Як наслідок, ані органи державної влади, ані органи місцевого самоврядування, не кажучи вже про інститути громадянського суспільства, не залучені до цього процесу належним чином. Навіть функціонування інституту територіальної оборони, формування якого розпочалося буквально напередодні повномасштабного вторгнення російських військ до України, не внормоване належним чином, що зумовило прийняття нових нормативно-правових актів з цього приводу вже під час дії воєнного стану.

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

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

Маємо визнати, що Державна стратегія регіонального розвитку України має окреслювати стратегічні пріоритети розвитку якщо не для кожного регіону, то принаймні для їх окремих груп: прикордонних з ЄС, прикордонних з Росією та Білоруссю, приморських, центральних, тих, які постраждали від бойових дій тощо. З іншого боку, гармонізація стратегічного планування регіонального розвитку на державному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях має відбуватися з одночасною розробкою річних планів розвитку для кожного з об'єктів стратегічного планування. Невіддільною складовою таких планів

повинно стати їх належне бюджетне забезпечення. Алгоритм цього процесу передбачає виконання п'яти послідовних кроків: по-перше, визначення у Державній стратегії регіонального розвитку місця та значення кожного окремого великого регіону (наприклад: західного, центрального, північного, південно-приморського та східного); по-друге, формування стратегій розвитку для кожної з областей у межах цих великих регіонів; по-третє, розробка стратегій розвитку для окремих районів і територіальних громад у контексті розроблених обласних стратегій; по-четверте, затвердження щорічних планів розвитку для кожного регіону, району та громади; по-п'яте, формування обласних, районних та місцевих річних бюджетів, в яких мають бути передбачені видатки на реалізацію зазначених річних планів розвитку. При цьому стратегування розвитку територіальних громад має відбуватися з урахуванням основних положень чинних стратегій розвитку відповідних районів і регіонів (так, щоб стратегічні та операційні цілі громад не суперечили стратегічному баченню їх ролі та місця в просторовому розвитку відповідного субрегіону чи регіону).

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

В умовах воєнного стану зростає важливість якісної реалізації публічної політики, а також оптимізації процесів управління державою та її регіонами. Саме це, на нашу думку, ставить нові виклики перед системою публічного управління в Україні. Передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем, які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення.

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

3.2. Пропоновані концептуаліні моделі публічного управління під час війни

Як вже зазначалося вище, моніторинг та прогнозування виникнення незвичайних ситуацій є ключовими завданнями функціонування єдиної державної системи та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану.

Фактично змістовна сутність моніторингу настання та розвитку незвичайних ситуацій полягає у систематичному спостереженні, здійсненні контролю та передбаченні процесів і явищ як наслідків військових дій, і які можуть бути джерелами виникнення незвичайних ситуацій, відстеження динаміки їх розвитку, а також визначення їхніх масштабів з метою недопущення їх виникнення й усунення їх наслідків [19].

Діяльність щодо спостереження за будь-якими подіями та їх прогнозування під час воєнного стану здійснюється низкою організацій та установ із використанням різнохарактерних методів і засобів.

Моніторинг стану громадських об'єктів і відповідне прогнозування можливих аварій на об'єктах критичної інфраструктури здійснюються в Україні відповідно до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів» від 06.11.2003 № 425.

Відповідно до зазначеного наказу, підсистема моніторингу повинна враховувати наступні принципи:

- максимальне застосування існуючих організаційних структур суб'єктів моніторингу
- узгодженість функціонування суб'єктів моніторингу з нормативно-правовою й організаційною точки зору
- сумісне забезпечення діяльності суб'єктів моніторингу з технічної, інформаційної та програмної точки зору [10].

На нинішньому етапі в Україні моніторинг і прогнозування результатів реалізації публічної політики здійснюється КМУ. Що стосується спостережень за діями воєнного характеру та здійснення прогнозу їх наслідків, то органи управління та адміністрування створили регіональні системи спостережень та підвищення безпеки проживання населення в умовах воєнного стану.

Ключовою складовою національної системи контролю за здійсненням реалізації публічної політики, і як результат її реалізації – підвищення безпеки проживання населення у регіонах, що є тимчасово-окупованими або на їх території відбуваються воєнні дії, є районні та обласні військові чи військово-цивільні адміністрації, діяльність яких підлягає координації та спрямуванню з боку Кабінету Міністрів України, та яке здійснює формування і реалізацію публічної політики в умовах воєнного стану.

Як на нашу думку, то органи управління та адміністрування (і центральні, і регіональні) у процесі реалізації публічної політики виконують наступні функції:

- методична й оперативна координація роботи сил і засобів, що орієнтовані на забезпечення спостереження, а також контроль реалізації політики
- збір, обробка й акумуляція особливостей управлінського характеру, що є результатом спостереження
- обробка даних щодо адміністративного управління та проведення їх комплексної оцінки у реальному часі
- акумуляція даних щодо особливостей формування та даних, отриманих в результаті обробки публічної інформації та реалізації публічної політики
- повторна усебічна обробка даних, пов'язаних із реалізацією публічної політики в умовах воєнного стану
- розвиток системи громадських спостережень і підвищення безпеки проживання населення в окупованих регіонах з математичної, технічної та методичної точки зору
- своєчасне надання даних щодо поточних чи прогнозних обставин за результатами воєнних дій до цивільних чи військово-цивільних адміністрацій
- забезпечення взаємодії громадян або громадських об'єднань з центрами управлінських рішень на державному та міжнародному рівнях з інформаційно-технічної точки зору

Нині в Україні функціонує Урядова інформаційно-аналітична система по надзвичайним ситуаціям під час воєнного стану. Завданнями зазначеної системи є такі:

- збір й оперативна передача актуальної та достовірної інформації як результату реалізації публічної політики в умовах воєнного стану щодо та її аналітична обробка
- підтримка прийняття рішень щодо реагування на випадки настання та розвитку надзвичайних ситуацій під час та після воєнних дій

- здійснення моніторингу подієвого стану щодо можливості настання та розвитку надзвичайних ситуацій чи їх поточного перебігу у воєнний час
- формування стратегії оперативного реагування на надзвичайні ситуації та відповідне планування необхідних заходів за допомогою реалізації публічної політики
- виявлення можливих ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій під час війни та відповідне прогнозування
- оцінка дієвості органів самоврядування та витратності заходів, спрямованих на усунення наслідків воєнних дій
- контроль дисципліни у процесі реалізації публічної політики в умовах воєнного стану

Так, метою впровадження Урядової інформаційно-аналітичної системи, зокрема для здійснення процесу реалізації публічної політики під час війни, стало формування інформаційно-технічної інфраструктури, в основі якої присутні сучасні інформаційні технології з використанням розподілених автоматизованих середовищ програмно-інформаційного характеру, що, в свою чергу, уможливорює підтримку взаємодії фахівців з інформаційно-аналітичної точки зору в процесі прийняття управлінських рішень щодо дій в умовах воєнного стану або ризиків їх настання та розвитку на основі усебічної інформаційної й аналітичної обробки даних статистичного, експертного, аналітичного, та довідкового походження, отриманих з різнохарактерних інформаційних джерел [5].

Подібна система покликана об'єднати функції та зусилля підсистем функціонального та територіального типу стосовно здійснення моніторингу та прогнозування як наслідків воєнних дій, так і наслідків соціально-економічного характеру, спричинених їх виникненням.

Методичне керівництво й координація діяльності Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям під час воєнного стану здійснюється Державною службою України з надзвичайних ситуацій.

Територіальна підсистема містить регіональні, територіальні й об'єктові центри, що здійснюють моніторинг, лабораторний контроль і прогнозування природних і техногенних надзвичайних ситуацій. Але будемо певними, що об'єднуючою ланкою процесів моніторингу, контролю та прогнозування виступає публічна політика.

Ключовими завданнями регіональних, місцевих й об'єктових центрів, які реалізують публічну політику та моніторинг надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану є такі:

- збір, обробка та подання до органів державної влади даних щодо потенційних джерел надзвичайних ситуацій під час війни і причин їхнього виникнення на рівні регіону або визначеної території
- прогнозування масштабів розвитку надзвичайних ситуацій
- управління з організаційно-методичної точки зору, а також забезпечення координації діяльності та контролю за функціонуванням складових на регіональному, місцевому й об'єктовому рівнях у межах Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям під час війни
- забезпечення організації та здійснення лабораторних аналізів, що спрямовані на контроль хіміко-радіологічного і мікробіологічного стану об'єктів довкілля, харчових продуктів і сировини, води, що являють собою потенційну небезпеку настання та розвитку надзвичайних ситуацій
- формування та підтримка банку даних щодо надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану на будь-якій території
- забезпечення обміну даними, координація діяльності та контроль функціонування регіональних, місцевих й об'єктових моніторингових центрів, які також причетні до реалізації публічної політики

У цілому, Урядова інформаційно-аналітична система по надзвичайним ситуаціям під час війни, являє собою сукупність ланок й установ, які реалізують публічну політику на зазначених вище рівнях. Усі відносини та взаємозв'язки вказаних складових регламентуються нормативно-правовими

актами держави. Технічною основою моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій під час війни є засоби, наявні у всіх складових системи у межах їх компетентності та відповідальності. При цьому застосовуються засоби моніторингу та прогнозування, орієнтовані на контроль і діагностику стану потенційно небезпечних економічних об'єктів, які, у свою чергу, є ключовими джерелами ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану.

У залежності від обстановки, що склалася, та масштабу можливої чи поточної надзвичайної ситуації в умовах воєнного стану, Урядова інформаційно-аналітична система по надзвичайним ситуаціям під час війни може функціонувати в режимах повсякденної діяльності, підвищеної готовності або надзвичайної ситуації.

Однак фактично навіть в умовах повсякденної діяльності нинішня державна система реалізації публічної політики, яка є підсистемою Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям під час війни, не може повноцінно вирішувати поставлені перед нею завдання та не відповідає встановленим вимогам. Зазначена система потребує суттєвого вдосконалення враховуючи той факт, що вона є однією з ключових складових стосовно:

- системи державного управління як наслідку реалізації публічної політики
- розробки та впровадження державної політики сталого розвитку
- дотримання міжнародних зобов'язань України стосовно проведення адміністративної реформи

Серед основних чинників, що викликають проблеми реалізації неякісної публічної політики, є наступні:

- недосконалість нормативно-правового забезпечення за умови тривалої окупації під час війни;
- недостатня координація діяльності органів управління та адміністрування, які здійснюють реалізацію публічної політики;
- брак фінансових бюджетних коштів;

- застарілість матеріально-технічного забезпечення суб'єктів, які допомагають формувати та реалізовувати публічну політику в умовах воєнного стану тощо.

При цьому рівень апаратно-програмного оснащення суб'єктів адміністративного моніторингу програмними комплексами не забезпечує повноцінну можливість здійснювати реалізацію публічної політики в умовах воєнного стану з метою впровадження необхідних захисних заходів. У першу чергу ця ситуація стосується забезпечення надійного функціонування системи підтримки і прийняття рішень на територіях, де відбуваються дії воєнного характеру.

Відповідно, існує можливість підвищення ефективності функціонування державної системи управління за умови вдосконалення та трансформації всіх її рівнів з використанням сучасних технологій.

Відповідно, ключовими завданнями державних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також підприємств, організацій і установ різних форм власності, які беруть участь у формуванні та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану, є наступні:

- формування і систематичне вдосконалення систем і підсистем реалізації публічної політики й прогнозування майбутніх особливостей її формування
- оснащення сучасними техніко-технологічними засобами організацій і установ, що реалізують публічну політику
- координація функціонування організацій і установ на державному, регіональному, місцевому й об'єктовому рівнях щодо збору й обміну інформацією відносно результатів спостереження й контролю за станом реалізації публічної політики
- координація функціонування організацій та установ, що займаються питаннями моніторингу, збору й обміну інформацією відносно спостереження і контролю за обстановкою в органах державного управління

- формування систем інформаційно-комунікаційного призначення для рішення завдань моніторингу і прогнозування ризиків під час реалізації публічної політики в умовах воєнного стану
- удосконалення нормативно-правового забезпечення умов реалізації публічної політики
- визначення органів, до функцій яких відноситься координація роботи організацій і установ, що займаються питаннями реалізації публічної політики;
- своєчасний розгляд даних моніторингу за результатами реалізації публічної політики

Відповідно, науково-методична база створення інформаційно-аналітичної системи державного управління включає вирішення наступних завдань:

- розробка структури та складу інформаційно-аналітичної системи
- класифікація потенційно небезпечних об'єктів за видами ризиків
- створення комп'ютерного банку даних «Зведений територіальний реєстр наслідків війни»
- розробка технології реалізації публічної політики в інформаційно-аналітичній системі державного управління в умовах воєнного стану
- розробка комп'ютерних програм щодо прогнозування й оцінки можливих наслідків неякісної реалізації публічної політики

Відповідно, у даному науковому дослідженні розроблено концептуальну модель інформаційно-аналітичної системи державного управління та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану.

Інформаційно-аналітична система державного управління в сфері захисту населення та територій під час війни інтегрує в своєму складі технології збору, передачі, обміну, та зберігання інформації про джерела надзвичайних ситуацій і об'єкти моніторингу, методики аналізу, методи моделювання і прогнозування надзвичайних ситуацій за результатами військових дій на будь-якій території.

Інформаційно-аналітична система державного управління в сфері захисту населення та територій під час війни створюється як система інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень у відомчих органах державної влади.

Комунікаційною основою інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних подій є сукупність її інформаційних процесів, кожний з яких вирішує певне завдання щодо збору, аналізу, інтеграції, поширенню й відображенню просторово-орієнтованих даних, а також забезпечує акумуляцію даних і знань для вироблення і реалізації публічної політики.

Інформаційна складова інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану реалізується у вигляді комп'ютерної системи, що містить електронні бази даних щодо:

- потенційно небезпечних об'єктів
- автоматизованих робочих місць
- систем управління базами даних
- мережного встаткування, необхідного для роботи комп'ютерної мережі й захисту інформації на всіх стадіях її передачі, зберігання й обробки
- системи обробки даних дистанційного (при можливості) моніторингу територій, охоплених військовими діями
- розроблених для інформаційно-аналітичної системи державного управління під час війни програмних засобів, що забезпечують підтримку процесів аналізу даних, взаємодії й обміну інформацією в системі, а також подання результатів для осіб, що приймають рішення

За результатами розробки концептуальної моделі інформаційно-аналітичної системи реалізації публічної політики передбачено створення супровідного документа – «Концепція створення інформаційно-аналітичної системи державного управління захисту населення та територій під час війни» [14].

В якості складової інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій під час війни виступає державна

система моніторингу та прогнозування у сфері цивільного захисту населення та територій як функціональна інформаційно-аналітична підсистема.

Так, державна система моніторингу щодо реалізації публічної політики в умовах воєнного стану являє собою розподілену автоматизовану систему оперативного обміну інформацією та містить мережу центрів комутації, що забезпечує обмін даними, підготовку, збір, зберігання, обробку, аналіз і передачу інформації між окупованими та неокупованими територіями.

Система повинна будуватися відповідно до базової еталонної моделі взаємодії відкритих систем та мати уніфікований інтерфейс для зв'язку з різними прикладними завданнями.

Система повинна забезпечувати безпеку та конфіденційність інформації, а також вільний доступ громадянам. Державна система моніторингу захисту населення та територій України під час війни, як складова інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками сфери захисту населення та територій, повинна складатися з наступних основних елементів:

- організаційної структури
- загальної моделі системи, включаючи об'єкти формування публічної політики;
- комплексу технічних засобів
- моделей ситуації (моделей розвитку ситуацій)
- методів спостережень, обробки даних, аналізу реалізації публічної політики
- інформаційної системи

Організаційна структура наведеної державної системи в загальному випадку повинна містити у собі:

- орган управління системи моніторингу публічної політики відповідного рівня
- службу спостереження та контролю (сукупність громадських об'єднань, компетентних контролюючих органів тощо)

- службу збору й обробки інформації й вироблення рекомендацій з комплексу заходів, спрямованих на якісну реалізацію публічної політики для населення
- службу технічного забезпечення для реалізації публічної політики.

Комплекс технічних засобів повинен задовольняти цілям спостереження й контролю щодо реалізації публічної політики в умовах воєнного стану:

- забезпечувати здійснення необхідних для реалізації заходів;
- володіти необхідною для оцінки якості публічної політики точністю, вірогідністю, оперативністю, рівнем реалізації (відповідно до особливостей управління та адміністрування)

Моделі реалізації публічної політики, а також особливості її формування повинні містити:

- загальний опис ситуацій, які склалися під час війни в залежності від процесу їх прояву
- комплекс характеристик і процесу реалізації публічної політики, що дозволяють ідентифікувати ситуацію в цілому й окремі етапи її розвитку
- критерії прийняття рішень

За наявності взаємозалежних джерел настання та розвитку надзвичайної ситуації в умовах воєнного стану модель повинна містити також їх перелік і механізми їхньої взаємодії.

Методи спостереження й аналізу реалізації публічної політики повинні містити:

- опис суспільних процесів та явищ, що підлягають спостереженню;
- значення рішень за результатами спостереження, прийнятих у якості розпорядчих документів;
- режим спостережень – безперервний або періодичний;
- правила (алгоритм) обробки результатів реалізації публічної політики і форму їхнього подання

Методи реалізації публічної політики в умовах воєнного стану включають:

- опис публічних процесів чи характеристики явищ, що реалізуються як складові політики управління
- перелік вихідних даних для прогнозування якості реалізації
- правила оцінки репрезентативності вихідних даних
- алгоритм прогнозу (включаючи оцінку ймовірності результатів) і вимоги до програмного та технічного забезпечення
- перелік вихідних даних

Особливості формування та реалізації публічної політики для населення та територій в умовах воєнного стану повинні мати організаційне, програмне, технічне, математичне, методичне, лінгвістичне, метрологічне й правове забезпечення.

- Залежно від масштабу реалізації публічної політики на територіях, що охоплені воєнними діями, повинно бути передбачено наявність чотирьох рівнів моніторингу:
 - державний
 - регіональний
 - місцевий
 - об'єктовий

Нормативне забезпечення реалізації публічної політики в умовах воєнного стану включає:

- законодавчі акти
- нормативні документи щодо стандартизації: державні й міждержавні стандарти
- нормативні документи, положення і правила, що затверджуються уповноваженим органом державного управління

Об'єктами нормативного забезпечення процесу реалізації публічної політики є елементи системи моніторингу та прогнозування, зазначені вище.

До складу особливостей реалізації публічної політики входять також документи, дія яких поширюється на аналогічні процеси в інших сферах діяльності органів публічного управління та адміністрування.

Також маємо зазначити, що спеціальні документи розробляються за відсутності нормативних документів в умовах воєнного стану або за необхідності встановлення специфічних вимог.

Висновки до третього розділу

Здійснено спробу побудови концептуальної моделі інформаційно-аналітичної системи державного управління, яка є системою при реалізації публічної політики органами управління та адміністрування. Але особливості даної системи потребують подальших наукових досліджень.

Дана модель являє собою комунікаційну й інформаційну складову, блок моделювання та супровідної документації, в якості ядра містить інформаційну систему і уможливорює реалізацію публічної політики в органах державної влади та місцевого самоврядування інформаційних процесів, що забезпечують прийняття управлінських рішень в умовах воєнного стану через збір, обробку, зберігання, передачу та захист інформації, отриманої як результат функціонування державної системи моніторингу та прогнозування під час захисту населення та територій України з відповідним формуванням супровідної документації.

Запропоновано державну систему моніторингу, прогнозування та захисту населення і територій України, яка є складовою інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій під час воєнних дій, являє собою розподілену автоматизовану систему оперативного обміну інформацією між органами державної влади й місцевого самоврядування, містить мережу центрів комунікації, що забезпечують обмін даними, підготовку, збір, зберігання, обробку, аналіз і передачу інформації, та складається з наступних основних елементів:

- організаційна структура
- загальна модель системи
- комплекс технічних засобів
- моделі розвитку ситуацій

- методів спостереження та аналізу реалізації публічної політики
- особливостей формування
- інформаційної системи.

Обґрунтовано застосування нового підходу до реалізації публічної політики в умовах воєнного стану через використання методів економіко-математичного моделювання, що дозволяє проаналізувати особливості суспільних умов, при яких формувалася публічна політика, роботу громадських об'єднань, які брали участь у її реалізації та контролі, а також доведено адекватність запропонованої моделі для діяльності сучасного управління та адміністрування.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та вирішено актуальне наукове завдання щодо теоретичного обґрунтування концептуальних засад, конкретизація змісту та розробка нових механізмів формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану. Вважаємо, що у цьому контексті отримано основні наукові результати, що характеризуються науковою новизною, практичним значенням дослідження. Отримані в процесі дослідження результати, на нашу думку, підтверджують гіпотезу, покладену в його основу, а реалізована мета та завдання дослідження дають підстави зробити, зокрема, такі висновки: під час дослідження встановлено, що при визначенні поняття «публічна політика в умовах воєнного стану» використовуються вузькогалузеві підходи, які вимагають комплексного врахування її характеристик, що може забезпечити наука «Державне управління». На цій підставі розкрито сутність категорії «публічна політика в під час війни» із застосуванням рівневого і функціонального підходів. Вони дозволили її охарактеризувати як взаємозалежне поєднання економічних і соціальних умов, створюваних державою, що забезпечує стійке в довгостроковій перспективі виробництво максимальної кількості соціальних і матеріальних благ на душу населення оптимальним при певних обмеженнях

способом із певним ступенем незалежності за сучасних умов. Крім того, виділено в процесі реалізації публічної політики такі основні системоутворюючі категорії, як інтереси (держави, суспільства й особистості), загрози їм і національній ідеї.

Доведено, що вони разом із категоріями «механізми публічного управління в умовах воєнного стану», «професійна компетентність кадрів, які сприяють реалізації публічної політики» та «функціонально-професійна складова персоналу сфери управління та адміністрування» вимагають належного державно-правового закріплення, зокрема в Законі України «Про національну безпеку України».

Досліджено зовнішні та внутрішні складові (загрози) для держави під час воєнного стану, необхідні для конкретизації особливостей формування та реалізації публічної політики. Під процесом реалізації розуміється комплекс методів і заходів щодо оперативного та стратегічного публічного управління в сфері забезпечення такого певного виду безпеки. Визначено, що критеріями для оцінки його стану може служити здатність інститутів суспільства та влади до підтримки й поліпшення умов, при яких забезпечується високий рівень розвитку держави. Критерії розділено на групи за ступенем важливості або охоплення. Найважливішими серед них визнано «підтримання» і «підвищення» рівня реалізації публічної політики, тобто ті, які характеризують здатність суспільства підтримувати умови її забезпечення та здатність держави їх покращувати.

Визначено основні наукові підходи (зарубіжні та вітчизняні) до характеристики сучасних викликів і критеріїв при реалізації публічної політики для населення, а саме – системний, синергетичний і соціокультурний, які передбачають обрання єдиної стратегії досягнення безпеки для громадянського суспільства, охопленого війною. Якісна реалізація публічної політики можлива за умови системного прогнозування й оцінювання на всіх рівнях державного управління синергетичних ефектів і значущих особливостей функціонування, з одного боку, сфери економіки (економічної системи, промисловості, сільського

господарства тощо). А з другого – соціальної сфери, зокрема демократичності суспільного устрою, легітимності правової системи, національної єдності та згуртованості, рівня освіти і його доступності для всіх категорій населення, забезпеченості населення необхідними соціальними та матеріальними благами, рівня бідності тощо.

Доведено, що характеристика процесу реалізації публічної політики потребує уточнення через невизначеність і недооцінку основних методологічних аспектів формування концепції та стратегії національної безпеки, що має включати єдиний алгоритм розробки, формулювання, прийняття та реалізації стратегічних напрямків забезпечення захисту населення та територій державипід час війни.

З'ясовано, що нові реалії в житті суспільства, управлінські (реформа децентралізації), економічні, політичні та інші зміни визначають фундаментальну модифікацію системи теоретичних уявлень у сфері забезпечення якісної реалізації публічної політики. Вважаємо, що базис цієї системи становлять положення міждисциплінарної науки «Державне управління». Розкрито, що вони спрямовані на визначення та врегулювання відносин дуального характеру, тобто прямого та зворотного зв'язку між суб'єктами й об'єктом державного впливу в зазначеній сфері, що передбачає дотримання загальних і спеціальних його принципів. Аргументується для цього застосовувати такі правові й організаційні засоби: рецепції, уніфікації, гармонізації й імплементації. Серед них особливе місце відведено уніфікації, яка покликана унеможливити появу проблемних питань, пов'язаних із порушенням упорядкованості елементів і функціонування правового та організаційного механізмів при реалізації публічної політики.

Виокремлено перспективні напрями розвитку публічного управління під час війни. Він передбачає здійснення координації зусиль, стратегічного управління та мислення, інформування, роз'яснювальної кампанії, підтримки комунікації, мобілізацію та консолідацію ресурсів центру і регіонів.

Установлено, якісна реалізація публічної політики в умовах воєнного стану вимагає впровадження концепції інтегрованого управління, що включає визначення організаційно-правових режимів забезпечення політики всестороннього захисту населення та територій України (на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях) і допускає використання спеціальних режимних заходів, інших спеціальних форм і методів міжсекторної взаємодії, необхідних для адекватної протидії загрозам для населення та територій України під час війни. Реалізації запропонованої концепції має передувати внесення змін до Стратегії національної безпеки України в умовах воєнного стану, з метою усунення в ній проблем, пов'язаних із суб'єктною координацією, тобто державних і громадських інституцій у цій сфері, а також із пріоритетністю інтересів, які виникають у її межах, зокрема в частині формування професійних компетентностей управлінських кадрів, які забезпечують реалізацію публічної політики.

Запропоновано шляхи вдосконалення державних механізмів забезпечення реалізації публічної політики для населення та територій України. Зокрема, у контексті розвитку організаційного та економічного механізмів державного управління сферою публічного захисту населення та територій України під час війни.

Відносно розвитку організаційного механізму формування та реалізації публічної політики в умовах воєнного стану рекомендовано впровадження новітніх інформаційно-технічних засобів забезпечення через впровадження наступних заходів: розробка єдиної міжвідомчої автоматизованої системи збору, зберігання та обробки інформації при здійсненні всіх видів державного контролю, в тому числі сполучення баз даних державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; створення операційного центру для обробки інформації та прийняття рішень; удосконалення технології формування та ведення статистичних даних щодо захисту населення та територій України в умовах воєнного стану у відповідності з міжнародними стандартами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андреев С. О. Формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. Вип. 1 (4), 2016. С. 223–235.
2. Арон, Р. Мир і війна між націями / Реймон Арон; [пер. з фр.]. – К.: МП «Юніверс», 2000. – 688 с.
3. Андронов В.А. Державне управління медичним постачанням в умовах надзвичайних ситуацій : монографія. Х., 2015. 217 с.
4. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навчальний посібник / В. Д. Бакуменко // – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
5. Барило О.Г. Інформаційне забезпечення органів державного управління у надзвичайних ситуаціях. Науковий вісник Академії муніципального управління, Серія «Управління», № 4, 2013. С. 77–84.
6. Геєць В. Економіка України: ключові проблеми і перспективи. Економіка і прогнозування. 2016. № 1. С. 7–22.
7. Голц О. Російський мілітаризм – перешкода модернізації країни / О. Голц, - М: 2005 – 56с.
8. Гришко В. Квадрат ефективності публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 17–18. С. 81–84.
9. Державне управління: теорія і практика: навч. посіб. / за ред. В. Авер'янова. – К.: Юрінком-Інтер, 1998. 431 с.
10. Домбровска С. М. Забезпечення ефективного державного управління підготовкою фахівців у сфері цивільного захисту: створення професійних стандартів. Теорія та практика державного управління: зб. наук.пр. Харк. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Вип. 4(39), Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. С.386–390.
11. Дояр Л. Швейцарська модель для нашої армії. Голос України. Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/327247>

12. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. Укрінформ. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainu-uspisni-svitovi-kejsi-povoennogo-vidnovlenna.html>
13. Ейсмунт В. Апеляційний суд дозволив Малехову вихід зі складу Львівської ОТГ. ZAXID.NET. Режим доступу: <https://zaxid.net/sud-dozvoliv-malehovu-viyti-zi-skladu-lvivskoyi-otg-n1522435>
14. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління /наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін., 2011. 692 с.
15. Іванов С. В. Економічне відновлення і розвиток країн після збройних конфліктів та воєн: невтрачені можливості для України. Економіка України. 2019. № 1(686). С. 75-89.
16. Країна, де воювати вміє кожен. Ukrainian Military Pages. Режим доступу: <https://www.ukrmilitary.com/2020/05/switzerland.html>
17. Луцевич О. Громадянське суспільство. Боротьба за Україну. Звіт Chatham House. Програма Росії і Євразії / Т. Еш, Дж. Ганн, Дж. Лаф, О. Луцевич, Дж. Ніксі, Дж. Шер, К. Волчук. 2017. С. 68–86.
18. Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. The Page. Режим доступу: <https://thepage.ua/ua/news/yaki-varianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-u-povoyennij-chas>
19. Організація цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: практичний порадник / за ред. О.Я. Лещенка, В.М. Михайлова, Н.М. Романюк, В. О. Скакуна; за заг. редакцією М.О.Маюрова, П.Б. Волянського. К.: ІДУЦЗ, 2017. 127 с.
20. Павлов С.С. Інформаційний механізм публічного антикризового управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні Наукові

записки інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 5. С. 117 - 123.

21. Приходько Р.В., Яценко О. А. Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління, Вип. 2 (5), 2016. С. 272–282.

22. Про особливості роботи акціонерного товариства «Укрпошта» в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2022 № 305. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-osoblivosti-roboti-akcionernogo-tovarisstva-ukrposhta-v-umovah-voyennogo-stanu-305>

23. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 02.09.2014 № 1669-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> .

24. Поліщук О. Мережева взаємодія та формування колективної дії: соціально-філософський аспект. Науковий вісник ХНПУ імі Г. С. Сковороди. Серія «Філософія». 2017. Вип. 48. Ч. 1. С. 201–211.

25. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – Київ : НАДУ, 2010. – 36 с. [Publichna polityka ta upravlinnia : nauk. rozrobka / avt. kol. : С. О. Teleshun, О. R. Tytarenko, С. V. Sytnyk, С. I. Vyrovyi. – Kyiv : NADU, 2010. – 36 с.].

26. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія / О. Г. Пухкал. – Київ : Київ. ун-т, 2010. – 287 с. [Pukhkal О. Н. Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia v konteksti rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini : monohrafiia / О. Н. Pukhkal. – Kyiv : Kyiv. un-t, 2010. – 287 s.].

27. Савинець О. Іноземний досвід комплектування збройних сил. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2018. Вип. 51. Т. 2. С. 34–38.

28. Сиченко В. В., Рибкіна С. О., Соколова Е. Т. Сучасні тенденції розвитку організаційних структур у системі управління. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. №4 (27). С. 63 – 68.
29. Соколова Е. Т. Теоретико-методологічні засади дослідження інноваційних управлінських форм. Modern Economics. 2021. № 29(2021). С. 176 – 181. DOI:[https://doi.org/10.31521/modecon.V29\(2021\)-27](https://doi.org/10.31521/modecon.V29(2021)-27).
30. Телешун С. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2012. – Вип. 4. – С. 185 – 196 [Teleshun S. Publichna chy derzhavna polityka – vitchyzniana dylema vyboru / С. Teleshun, С. Sytnyk, I. Reiterovych // Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – 2012. – Vyp. 4. – С. 185 – 196].
31. Телешун С. О. Що таке публічна політика? / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович. – Режим доступу : http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html [Teleshun С. О. Shcho take publichna polityka? / С. О. Teleshun, С. V. Sytnyk, I. V. Reiterovych. – Rezhym doctupu : http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html].
32. Філіпенко А. Концептуальний устрій цифрової економіки. Діджиталізація сучасної системи між народних економічних відносин : матеріали між-народної науково-практичної конференції. 2019. № 20. Т. 1. Режим доступу: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/3751
33. Ширер В. Зліт і падіння Третього рейху. Історія нацистської Німеччини у 2х томах. / Вільям Ширер [пер. з англ.], К.: Наш формат, 2017р, Том 1 - 704с.
34. Мельник М. Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи до просторового аналізу. Регіональна економіка. 2014. № 3. С. 87–97.
35. Сировой М. Подоляк: Ми пропонуємо швейцарську модель армії для України, це не означає її скорочення. Ліга. Новини. Режим доступу: https://news.liga.net/ua/politics/news/podolyak_my_predlagaem_shveytsarskuuyu-model-armii-dlya-ukrainy-eto-ne-znachit-ee-sokraschenie

36. Arciénaga Morales A. A, Nielsen J, Bacarini H. A, Martinelli S. I, Kofuji S. T, García Díaz J. F. Technology and Innovation Management in Higher Education-Cases from Latin America and Europe. *Administrative Sciences*. 2018. № 8(2). С. 2 –34. DOI: <https://doi.org/10.3390/admsci8020011>
37. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1647-14#Text>
38. Moyes R., Nash T. Global civil society coalitions – partnerships for change. *Global Coalitions an introduction to working in international civil society partnerships: Interactive document*. 2011. 43 p. URL: http://www.globalcoalitions.org/wp-content/uploads/2011/12/Global_Coalitions_published_Dec_2011.pdf
39. *Supporting Civil Society Networks in International Development Programs* / D. Ashman, Ch. Charles, A. M. Cuenca etc. 1 ed. 1. Washington: AED Center for Civil Society and Governance, 2005. 25 p.
40. Ludendorff E *Der totale Krieg*. München, 1935.
41. Ritter, Gerhard «Anti-Fischer» pages 135—142 from *The Outbreak of World War I* edited by Holger Herwig, Boston: Houghton Mifflin, 1997. P. 135
42. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / Український незалежний центр політичних досліджень: За заг. ред. І. Попова. - К., 2006. – 32 с.
43. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // *Демократичне врядування [Електронний ресурс]* : наук. вісн. - 2008. - Вип. 1. - Режим доступу : <http://www.academy.lviv.ua>.
44. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: за і проти / П. І. Шилепницький // *Економічні науки [Текст]* : зб. наук. пр. — Вип. 7 (26). — Ч. 3. ; ЛНТУ. — Луцьк. — 2010. — С. 357—368. — Серія “Економіка та менеджмент”.
45. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм и консолидация недемократии / Ф. Шмиттер. - Режим доступа : <http://zhurnal.ru/polit/articles/cup2.html>.

46. Діагностичний огляд законодавства про державно-приватне партнерства: Програма розвитку публічно-приватного партнерства (ПРПЗ) [Електронний ресурс]. - Київ: 2011. - 76 с. - Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/Diagnostic%20Review%20October>
47. Committee on Technical Cooperation to for decision first item on the agenda. Public-private partnership. [international labour office. gb.301/TC/1.301st Session. Governing Body. Geneva, March 2008] [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/_090364.pdf
48. Crouch, C., Traxler, F. (1995). Organized Industrial Relations in Europe: What Future? London: Aldershot
49. Deborah A. Bräutigam, Monique Segarra Difficult Partnerships: The World Bank, States, and NGOs [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.american.edu/sis/faculty/upload/Difficult-Partnerships.pdf>
50. Governance Programme: Strategic Framework for Ukraine. UNDP Kyiv, Ukraine. 2002.
51. Guidelines for Successful Public-Private Partnership [Electronic resource] / European commission directorate-general regional policy. — Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.
52. Kanter R. M. Collaborative Advantage: Successful Partnerships Manage the Relationship [Text] / R. M. Kanter // Harvard Business Review. —1994. — P. 96—108.
53. Korpi, W. (1978). The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Union and Politics in Sweden. London: Routledge & Kegan Paul
54. Legal framework for social economy and social enterprises [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://evpa.eu.com/wp-content/uploads/2013/02/ECNL-on-socent-in-Europe.pdf>
55. Legal structures for Social Ventures: Social Enterprise, Social Business and cooperatives in Canada [Електронний ресурс]. - Режим доступу : 06 Dec 2013 <http://www.marsdd.com/mars-library/legal-structures-for-social->

56. Public Private Partnership Legislation in Washington State. [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.pacificallawgroup.com/public-private-partnership-legislation-in-washington-state/>
57. Public-private partnerships for innovation: policy rationale, trends and issues [Text] / OECD, Headquarters. — Paris [s. n], 2002. — P. 12.
58. Public-Private Partnerships Models and Trends in the European Union (IP/A/IMCO/ SC/2005-161) [Electronic resource] / DG Internal Policies of the Union - Directorate A - Economic and Scientific Policy. - Access mode : http://www.eurosfair.prdd.fr/7pc/doc/1265964211_ppp_briefing_note_en.pdf.
59. Про утворення Міжвідомчого координаційного центру соціально-трудової реабілітації учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в антитерористичній операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 березня 2016 року № 143 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 20. – Ст. 57.
60. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» щодо належного соціально-економічного захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей (про справедливе призначення та надання субсидій) / Внесено нар. деп. В. Л. Константіновським 16.12.2014 р. № 1487. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52965
61. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (щодо підвищення мінімальної пенсії з втрати годувальника членам сімей загиблих учасників антитерористичної операції) / Внесено нар. деп. С. Г. Міщенком 16.01.2015 р. № 1777. – – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53604
62. Проект Закону про внесення змін до статті 23 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок

безробіття» (щодо встановлення підвищеного мінімального розміру допомоги по безробіттю учасникам антитерористичної операції та іншим ветеранам війни) / Внесено групою народних депутатів 15.06.2015 р. № 2974а. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55576