

Безена І. М.

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

Рибкіна С. О.

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

НОВІ ВИМІРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНУ В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД

Євроінтеграційні перспективи й стратегії розвитку України, реформи публічного простору на регіональному/місцевому рівні вже окреслили контури ефективності першого етапу реформи децентралізації й демократизації влади, результатом якого стали процедури із перезавантаження повноважень й посилення персональної відповідальності за ефективність управління гуманістичним розвитком регіону. Актуальними є результати публічної діяльності з наповнення новим змістом та вибудовування важелів інституційної спроможності регіональної влади в управлінні сталим розвитком території, підвищення ефективності діяльності соціальної й комунальної інфраструктури, які повноцінно й якісно задовольнятимуть життєві потреби громадян. Сучасні реалії життєзабезпечення регіонального простору в Україні визначаються двома шляхами процедури функціонування критичної і соціальної інфраструктури в мирний ба/або особливий період. Наразі в контекстах трансформацій посилюється значення консолідації організаційно-управлінської діяльності в умовах особливого періоду (військового стану), окреслено процедури діяльності нових органів влади в особі військово-цивільних адміністрацій та їх структур, які витікають із завдань забезпечення спротиву і оборони територіальної цілісності держави. Проводиться поєднання і певні обмежувальні заходи в повноваженнях органів державної влади, місцевого самоврядування та громадян, які постають в контексті регіональних викликів – посилення єдності й спроможності місцевої самоорганізації, поглиблення стратегії вирішення спільних соціально-економічних проблем території та надання гуманітарної підтримки внутрішньо-переміщеним особам, сприяння релокації потужностей й кваліфікованих працівників суб'єктів господарювання в інші більше безпечні регіони, всебічної волонтерської підтримки армії, забезпечення функціонування територіальної оборони та громадського порядку, підтримки активних каналів інформаційної безпеки громадян, відновлення місць укриттів для громадян тощо. Наші наукові розвідки окреслили сучасні практики та можливі організаційно-управлінські ризики особливого періоду розвитку, коли на певному етапі стратегії обмеження демократичних основ діяльності місцевого самоврядування та визначення особливого значення організацій зусиль влади й громадян для сприяння ефективному розвитку інфраструктури для оборони території і безпеки населення.

Ключові слова: особливий період, людський розвиток, територіальна оборона, ефективна інфраструктура, інформаційна комунікація, безпека громадян.

Постановка проблеми. Мирний та особливий періоди у розвитку регіону мають сутнісні й змістові відмінності і впливи на соціально-економічний розвиток території, визначальними індикаторами реагування на розвиток місцевого публічного простору та подолання кризових явищ.

Актуалізується поєднання організаційно-управлінської діяльності з громадянами, суб'єктами господарювання і громадськими інституціями та стратегій аналізу/реагування на виклики соціально-економічної сфери в умовах особливого періоду (військового стану та війни із агресором), направлених на чіткість, ефективність й єдність

суспільства та армії, тилу та фронту. Осмислюючи окреслене, ми вже сьогодні відмічаємо, що регіональна влада всебічно освоїла та налаштувалася на нові змістові інституційні важелі, які визначають спроможності реалізовувати стратегії розвитку території, підвищенні ефективності соціальної й комунальної інфраструктури (системи освіти, медицини та культури), які задовольняють життєві потреби громадян та сприяють людському розвитку і єдності суспільства.

Наразі, ефективність організаційно-управлінської діяльності нових інституцій управління у особливий період визначаються через реальні

кроки у налагодженні конструктивного середовища консолідації зусиль влади, місцевого самоврядування та громадян, які залучені до процедури розвитку громади й розуміння значення їх діяльності направленої на підтримку обороноздатності країни і досягнення перемоги над ворогом. Не заперечно, що час життя людини має відбуватися у будь-яких реальних умовах: мирного чи особливого періоду, але розуміємо, що відкласти людський розвиток або призупинити його не можливо в часи спокою чи кризи.

На наш погляд, по особливому актуалізується проблема поєднання прагнень жителів та суб'єктів господарювання на створення стійкого супротиву агресору: активні волонтерські заходи із підтримки Збройних Сил України, гуманітарної підтримки внутрішньо-переміщених осіб та місцевого населення, сприяння розвитку місцевого виробництва, створення нових робочих місць й своєчасності сплати соціальних внесків та податків, проведення активних заходів безпеки, активні комунікаційні процеси, які направлено на посилення позицій громадської єдності, згуртованості і досягнення перемоги, забезпечення роботи закладів освіти, медицини та культури тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окреслена наукова проблема дослідження частково знайшла поклики для узагальнення окремих елементів державного управління мирний та особливий періоди: Бакуненко В.Д., Башкатов В.М., Квітка С.І., Тарасенко Т.М., Куйбіда В.С., Негода В.А., Толкованов В.В., Шевченко О.В., Романова В.В., Жаліло Я.А., Роман В.Д. та ін.. Проблема управлінської діяльності в особливий період поки знаходиться у певних синергіях, але в той же час більшість регіональних проблем механізмів управлінської діяльності знаходяться за дослідницьким поглядом.

Формування цілей статті. Ставиться за мету дослідити нормативні основи та окремі практики організаційно-управлінської діяльності державного управління регіону у особливий період (воєнного стану).

Виклад основного матеріалу. Війна, військовий стан, центральна влада, й регіони набувають нової особливої діяльності, яка направлена на стабільність функціонування у особливий період системи державного управління для повноцінного життєзабезпечення економіки країни та забезпечення збройних сил всім необхідним ресурсом для відстоювання територіальної цілісності держави. Адже Конституція України визначає, що Президент держави: забезпечує державну неза-

лежність, національну безпеку і правонаступництво держави; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України (далі – ЗСУ); призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України (далі – РНБО); вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання ЗСУ та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України [1].

Чинне національне законодавство визначає особливості змісту правового режиму регулювання воєнного стану, порядок введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та організацій в умовах особливого стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб. Законодавець визначив, що воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить на загальнодержавному просторі або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, в окреслений час нормативно передбачається надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав й свобод людини і громадянина та прав [2].

Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» визначив, що у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції РНБО, відповідно до Конституції України, Закону України

«Про правовий режим воєнного стану»: введено загальнодержавний воєнний стан із 24 лютого 2022 року; наказано військовому командуванню разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати передбачені заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. У зв'язку із введенням воєнного стану тимчасово, на період дії особливого періоду, обмежуються конституційні права і свободи людини/громадянина, а також введено тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів воєнного стану [3].

Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) відповідно до повноважень має забезпечити стабільне фінансування та забезпечити реалізацію інших заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території держави. Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) разом з обласними, Київською міською державними адміністраціями, іншими державними органами, привели єдину державну систему цивільного захисту у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період. Регіональні органи влади (обласні та Київська міська державні адміністрації, органи місцевого самоврядування) утворили ради оборони та забезпечують сприяння військовому командуванню у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [3].

На всіх регіональних територіях держави, для забезпечення дії Конституції та законів України, органи регіональної влади разом із військовим командуванням здійснили заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Президент України утворив тимчасові регіональні державні органи влади – військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА). Рішення було прийнято на поданням КМУ, обласних державних адміністрацій та військового командування. У визначені законодавством терміни було створено ВЦА населених пунктів утворюються в межах територіальних громад, у яких органи місцевої влади не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. ВЦА населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється

з посади Президентом України за пропозицією відповідної обласної державної адміністрації. Традиційно начальником ВЦА населеного пункту (населених пунктів) було призначено відповідні сільські, селищні, міські голови. Людина та система демократичної публічної влади, навіть в часи особливого стану є найвагомішими елементами сучасної цивілізованої держави, яка залишаються в партнерському колі суб'єктних взаємовідносин направлених на гуманістичні стратегії формування сприятливих умов для сталого розвитку громадян і суспільного середовища комфортного для повноцінного життя.

Особливий період в регіональній політиці потребує нових підходів і оперативності вирішення нагальних питань та повноважень:

- у сфері соціально-економічного розвитку території: забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; залучення до виробництва продукції, виконання робіт (послуг) для потреб територіальної громади (далі – ТГ); формування місцевого бюджету, надання пільг зі сплати місцевих податків і зборів; встановлення тарифів на побутові, комунальні транспортні та інші послуги;

- щодо управління об'єктами ЖКГ побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних ТГ; забезпечення населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів; затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту тощо;

- з питань управління закладами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, соціально-культурних закладів, які належать ТГ; організації їх ресурсного забезпечення;

- щодо охорони/оборони ТГ: сприяння організації призову громадян служби; встановлення посиленої охорони важливих об'єктів економіки, які забезпечують життєдіяльність населення; сприяння діяльності спеціальних державних інституцій (суду, прокуратури, поліції, СБУ тощо);

- нормативно-правового та адміністративного спрямування: скасування регуляторних актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства; встановлення відповідно до законодавства правил з питань забезпечення в населе-

ному пункті чистоти і порядку; прийняття рішень з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій (епідемічної, хімічної та інфекційної безпеки тощо); забезпечення зберігання архівних документів, що не належать до архівного фонду [2].

17 січня 2020 р. РНБО в контексті європейської концепції «human security», розглянула Стратегію національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» (далі – Стратегія). В основі Стратегії стали європейські пріоритети людського розвитку, стратегій щодо воєнної безпеки, громадської безпеки, цивільного захисту, розвитку оборонно-промислового комплексу, економічної, екологічної, інформаційної безпеки, кібербезпеки, національної розвідувальної програми, зовнішньополітичної й державної безпеки, контррозвідки і боротьби з тероризмом тощо. Слушно відзначити, що вказана Стратегія була прийнята у час екзистенціальної загрози українській державності, несе на собі відбиток специфіки для мирного й особливого періодів [4; 5; 6].

Сьогодні порівнюючи попередній та сучасний періоди управлінської діяльності в умовах мирного, а відповідно тепер в особливий період та відмічаємо, що найбільше вразливими напрямками діяльності регіональної публічної влади, на які мають концентруватися організаційні зусилля й враховувати ризики воєнного стану: війна і бойові дії ворога, періодичні обстріли територій, створення умов для безпеки укриття громадян; відновлення безперебійної роботи (попередження техногенних аварій) на об'єктах критичної інфраструктури регіону; зміцнення територіальної оборони і безпеки ключових об'єктів життєзабезпечення регіону, упередження підривної діяльності ворожих диверсійних груп; всебічна підтримка волонтерства направленої ресурсну підтримку ЗСУ та внутрішньо-переміщених осіб; організована добровільна евакуація цивільних осіб з гарячих точок бойових дій; активна й достовірна комунікація влади України про війну та долучення активних громадян до протидії гібридних інформаційних каналів ворога (перешкоджання поширенню неправдивої і токсичної ворожої інформації через цифрові мережі, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед громадян, розповсюдження слухів для підвищення панічних настроїв тощо), робота з обліку зруйнованих об'єктів, нанесеної шкоди інфраструктурі регіонів, проведенню заходів по обстеженню територій від наслідків бойових дій тощо. Не заперечно, що всі вищевказані зусилля ВЦА будуть зміцнювати рівень довіри до влади, зміц-

нюватимуть єдність українського народу та стимулюватимуть досягненню вирішальної перемоги над ворогом й відбудові соціально-економічного простору регіонів у післявоєнні часи.

Зрештою можна відзначити, що успішним досвідом організаційно-управлінської діяльності регіональної влади постала робота у розбудові територіальної оборони, виконання функцій захисту, місцевої оборони, охорони громадського правопорядку, організації безпеки об'єктів критичної інфраструктури та внутрішніх мережевих комунікацій; організаційні заходи із радіаційного, біологічного та хімічного захисту цивільного населення й військовослужбовців на території; ефективна робота закладів освіти для здобувачів; надання медичної допомоги, виплати всіх соціальних зобов'язань тощо [7; 8; 9].

Зіставлення засвідчує, що сьогодні в умовах мирного та особливого періоду (військового стану) мають різні канали комунікативної дії (про які веде мову Хабермас Ю.), відкритості, прозорості (які ми свого часу досліджували), які в час військового стану постають, як питання щодо певного обмеження прав і свобод людини пов'язаних: із обмежувальними можливостями розповсюдження інформації щодо окремих епізодів життя (розміщення відомостей про надзвичайні ситуації в реальному часі (обстріли, пошкодження, переміщення армійських підрозділів тощо), аби таким чином не ставати коригувальником обстрілу та розповсюдження за змістом токсичної інформації (панічної, пропагандистської й ворожої тощо); фото/відео-матеріали з місць роботи критичної інфраструктури та військових об'єктів; дотримання загальних правил військового періоду (комендантська година, користування громадським транспортом, користування певними видами адміністративних послуг тощо) та інші [10, с. 173; 11 с. 168; 12, с. 55].

Висновки. За результатами дослідження, відмічаємо, що зміст роботи регіональних органів влади в умовах особливого періоду пройшов етапи становлення до нових реалій: діяльність державного управління й громадських інституцій в умовах особливого періоду (війни, нових завдань, стратегічне партнерство направлене на перемогу, організацію територіальної оборони, гуманітарної підтримки громадян, відновлення суверенності та територіальної цілісності); визначено значення гуманітарного простору для людського розвитку й безпеки громадян у час особливого періоду; окреслено кризовий режим роботи закладів соціальної інфраструктури: освіти, медицини, культури тощо; ство-

рено нові майданчики партнерства в умовах війни та виконання функцій з розвитку освіти та інших суспільних галузей; ефективність діяльності регіональної влади і громади є ключовим індикатором рівня

підтримки ЗСУ, ДСНС, територіальної оборони, внутрішньо-переміщених і вразливих категорій громадян, стабілізації розвитку громади (соціально-економічного, інфраструктурного, особистісного).

Список літератури:

1. Конституція України. Київ. 28.06.1996. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
2. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 р., № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 28. Ст. 250.
3. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
4. WHAT IS HUMAN SECURITY. United Nations Trust Fund for Human Security. URL: <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security/>
5. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект : колективна монографія / за ред. Е. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. Птухи НАН України, 2015. 356 с.
6. РНБО розглянула проект Стратегії національної безпеки України. *Сайт Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/rnbo-rozglyanula-proekt-strategiyi-nacionalnoyi-bezpeki-ukra-59321>
7. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наукова доповідь / автори-упорядники: Шевченко О, Романюк В., Жаліло Я. та ін. ; за наук. ред. Я. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
8. Про основи національного спротиву. Закон України. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
9. Роман В. Д. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. *Демократичне врядування*. Київ, 2013. Вип. 12. С. 1–10.
10. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии [Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie] aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163. URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>
11. Безена І. Демократизація діяльності регіональної влади у стратегіях розвитку освітньої галузі. *Věda a perspektivy*. České republice: E 24142. 2022. № 4(11). Str. 232.
12. Сиченко В. В., Безена І. М., Рибкіна С. О. Механізми демократизації публічного управління і кар'єрний розвиток посадовців органів влади: регіональний аспект. *Публічне управління та митне адміністрування. Серія : Державне управління* : науковий збірник. 2020. № 2. С. 50–57.

Bezena I. M., Rybkina S. O. NEW DIMENSIONS OF PUBLIC GOVERNANCE OF THE REGION IN A SPECIAL PERIOD

European integration perspectives and strategies of Ukraine's development, public space reforms at the regional / local level have already outlined the effectiveness of the first stage of decentralization and democratization reform which resulted in procedures for reassignment and strengthening personal responsibility for effective humanistic management of the region. The results of public activity on filling with new content and building levers of institutional capacity of regional authorities in management of sustainable development of the territory, increase of efficiency of social and municipal infrastructure activity which will fully and qualitatively satisfy vital needs of citizens are actual. Modern realities of life support of the regional space in Ukraine are determined by two ways of the procedure of functioning of critical and social infrastructure in a peaceful and / or special period. Currently, in the context of transformations, the importance of consolidating organizational and managerial activities in a special period (martial law) is increasing, the procedures for new authorities in the face of military-civil administrations and their structures are outlined. The combination of certain restrictive measures in the powers of public authorities, local governments and citizens is realized. The measures appear in the context of regional challenges that is strengthening the unity and capacity of local self-organization, deepening the strategy to address common socio-economic problems and providing humanitarian support to internally displaced persons, relocation of capacities and skilled workers of economic entities to other safer regions, comprehensive volunteer support of the army, ensuring the functioning of territorial defense and public order; support of active channels of information security of citizens, restoration of shelters for citizens, etc. Our scientific research has outlined current practices and possible organizational and managerial risks of a special period of development, when at a certain stage the strategy of limiting the democratic foundations of local self-government and determining the importance of government and citizens to promote effective infrastructure for defense and security.

Key words: special period, human development, territorial defense, effective infrastructure, information communication, security of citizens.