

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

РУДЯК ІВАН СЕРГІЙОВИЧ

УДК 3.077:342.924(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ЗАСАДИ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ І. С. Рудяк

Науковий керівник **Луценко-Миськів Леся Ігорівна**, доктор юридичних
наук, професор

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Рудяк І. С. Засади антикризового публічного адміністрування в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024.

У дисертації надано наукове обґрунтування теоретико-методологічних засад та розкрито практичні рекомендації щодо вирішення актуальних проблем становлення та розвитку антикризового публічного адміністрування в Україні.

Визначено, що сучасна інтерпретація змісту та сутності публічного адміністрування в Україні має два парадигмальних аспекти (науковий та нормативний), різниця між якими суттєво різниться орієнтаційними, методологічними, фокусними та цільовими характеристиками. Констатовано, що аналіз окремих положень законодавства України дає змогу спостерігати динаміку їхнього поступового зближення, що свідчить про збалансований та ефективний підхід до управління публічними справами.

Запропоновано публічне адміністрування розглядати як процес реалізації функцій держави, що репрезентує виконавчий дискурс забезпечення суспільного розвитку у вияві діяльності адміністративних суб'єктів, які втілюють в дійсність політичний курс державотворення у спосіб задоволення основоположних потреб громадян, забезпечення стабільного розвитку країни та захисту публічних інтересів та цінностей українців.

Обґрунтовується, що публічне адміністрування в Україні не виявляє властивостей стійкості, тобто наразі не здатне ефективно протистояти змінам, тискам чи викликам сьогодення. Його схарактеризовано як псевдостійку систему, адже: 1) нормативної фіксації означений інститут так і не здобув, а подальший його розвиток об'єктивується реформуванням інститутів публічної та державної служби, оптимізацією точкових аспектів діяльності органів виконавчої влади та окремо – органів місцевого самоврядування; 2) довіра

громадян до виконавчих органів та органів місцевого самоврядування залишається на низькому рівні, і стабільного підвищення цього індикатора поки не спостерігається; 3) рівень життя громадян України є вкрай низьким та відсутньою є відчутна динаміка до його покращення; 4) доведеною є не відповідність діяльності публічних адміністрацій Принципам публічного адміністрування Програми SIGMA.

Акцентується, що слово «криза» є основоположним при ідентифікації способів подолання сучасної дисфункції системи управління публічними справами. Доведено, що для ефективної моделі функціональності публічного адміністрування в Україні не вистачає професійного підходу до аналізу та планування виконавчих програм, які будуть орієнтовані на сучасний досвід розвинутих держав та відповідати особливостям інтересів і стану безпекового середовища країни. Додаткову проблему створюють кадри, які професійно орієнтовані на знищення будь-якої ефективної моделі публічного адміністрування в Україні. З-поміж іншого, ключовими проблемами слабких засад становлення належного публічного управління в Україні названо також відсутність: 1) свідомого підходу вибору у виборця, що породжує безвідповідальну, корумповану систему, орієнтовану не на публічне благо, а інтереси панівних груп; 2) державної стратегії підтримки справжніх, професійних та відповідальних кандидатів публічної служби. Констатується, що антикризове управління (антикризовий державний менеджмент) вже тривалий час є способом подолання кризових явищ, однак не є самостійною концепцією організації здійснення адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має власні принципи та системний характер в правореалізації.

Доведено, що реалізація антикризових заходів в контексті впорядкування суспільного розвитку має об'єктивізацію подвійним змістом. З одного боку, у межах публічного управління та публічного адміністрування уповноваженими особами може застосовуватися система заходів та процедур реагування на кризові явища, які заважають нормальній функціональності механізмів задоволення основоположних потреб громадян, забезпечення стабільного

розвитку країни та захисту публічних інтересів та цінностей українців. Означена діяльність характеризується управлінням в умовах кризи, що не передбачає розробки механізмів для підтримки стабільності та розвитку, адже фокусується на «виході із кризи» задля відновлення базової функціональності усталених процесів. З іншого боку, стратегічний підхід до мінімізації негативних наслідків кризи та використання її для отримання позитивних результатів у майбутньому об'єктивує необхідність систематичного здійснення комплексних заходів, орієнтованих на забезпечення стійкості та збалансованості суспільного розвитку у спосіб завчасної превенції (шляхом впровадження комплексних заходів реформування, інноваційних підходів та ефективного використання ресурсів), яка передбачає виявлення, оцінку, моніторинг та ефективне управління ризиками, що можуть вплинути на досягнення цілей державотворення. Тому узагальнено, що антикризове публічне адміністрування – це підхід в діяльності публічної адміністрації, що формує організаційну структуру реалізації публічно-владних управлінських функцій на основі превентивно-реакційного управління ризиками та можливостями, пов'язаними зі сферою її відання.

Констатується, що антикризове публічне адміністрування є новітньою або навіть сьогочасною формою реалізації публічно-владних управлінських функцій в Україні, адже: 1) фокусується на забезпеченні стійкості та збалансованості в реалізації управлінських дій, передбачаючи не лише реагування на кризу, але й створення умов для стабільності та передбачуваності суспільного розвитку; 2) основним методом, що формує його концептуальний зміст є превентивний, який зосереджується на прогнозуванні та мінімізації потенційних ризиків до їхнього виникнення; 3) є гнучкою та адаптивною системою, здатною до саморозвитку; 4) передбачає формування та реалізацію міжсекторальних постійних взаємозв'язків різних рівнів та обмін ресурсами взаємодіючих сторін; 5) ґрунтується на постулаті відкритості та прозорості під час прийняття рішень, навіть за умов наявності кризи.

З'ясовано, що антикризове публічне адміністрування в Україні не має належних нормативних основ для розвитку у комплексному та систематизованому прояві, адже: 1) стратегія превентивно-антикризового регулювання, забезпечення, охорони та захисту суспільних відносин досі є відсутньою; 2) Уряд продовжує активізовувати антикризові заходи у контактному визначеному напрямі державної політики, оминаючи увагою необхідність перебудови адміністративного апарату держави в контексті перепрофілювання методологічних аспектів діяльності його представників на превентивно-реакційний підхід.

Стверджується, що за відсутності стратегії превентивно-антикризового регулювання, забезпечення, охорони та захисту суспільних відносин (узагальнюючи – превентивно-антикризового публічного адміністрування або загалом антикризового публічного адміністрування), – Концепція забезпечення національної системи стійкості є об'єктивізацією базових засад функціональності антикризового публічного адміністрування в Україні, адже фокусується не тільки на належному управлінні ризиками (виявлені та оцінці загроз і вразливостей, ідентифікації стану та спроможностей протидії їх наслідкам, а також узгодженій діяльності щодо ліквідації їх негативного впливу), а й на прогнозуванні ймовірностей їхнього виникнення загалом з можливістю завчасного вжиття необхідних дій щодо мінімізації їх наслідків.

Визначено, що основу об'єктної характеристики публічного адміністрування, зокрема й антикризового, формують всезагальні потреби та інтереси, – суспільні блага.

Доведено, що межі між класичними адміністративними функціями та стратегічним управлінням поступово розмиваються. Це дає змогу визначити суб'єктів антикризового публічного адміністрування в Україні як тих, хто поєднує функції не лише суто адміністративного, а й стратегічного управління, яке є невід'ємною частиною попереднього в більш розширеному контексті. Зокрема, вони займаються як поточним реагуванням на кризові ситуації, так і довгостроковим плануванням. Ці структури уповноважені не тільки

реалізовувати оперативні завдання, але й активно розробляти антикризові стратегії, що дозволяють забезпечити стабільність у країні, захист населення та економічну стійкість. Йдеться, наприклад, про Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки та оборони, Національний банк України, міністерства, а також органи місцевого самоврядування, які відповідають за управління, контроль, протидію та запобігання кризам на рівні своєї спеціалізації з можливістю окремих з таких делегувати виконання окремих своїх завдань іншим суб'єктам права.

Визначено, що принципи антикризового публічного адміністрування в Україні є системою ціннісних орієнтацій, які забезпечують ефективність і послідовність управлінських дій та рішень у спосіб наповнення їх ідейним змістом, що відображає відповідальне ставлення публічної адміністрації до охорони та захисту публічного блага через реалізацію публічного інтересу в короткостроковій та довгостроковій перспективі. Стверджується, що такі принципи мають репрезентувати постулати забезпечення стійкості і стабільності системи управління загалом та сфер діяльності публічної адміністрації – зокрема, їх гнучкості та адаптивності до мінливого безпекового середовища. Тому запропоновано виокремлювати такі базові, основоположні принципи антикризового публічного адміністрування в Україні як: принцип завчасної превенції; принцип своєчасності та оперативності; принцип безперервності; принцип єдності та координаційності; принцип ресурсної достатності; принцип професіоналізму, інноваційності та відкритості до змін; принцип відповідальності; принцип цілеспрямованості. Причому акцентується на незаперечності цінності усіх інших принципів антикризового публічного адміністрування в Україні (на кшталт таких як законність, прозорість, підзвітність, ефективність та дієвість, рівність, гласність, єдиноначальність, об'єктивність, системного підходу, плановості чи доцільності), однак наголошено на виключній важливості попередніх.

Визначено, що основними інструментами щодо реалізації публічною адміністрацією антикризового публічного адміністрування в Україні мають

бути: 1) інструменти превентивної діяльності (прогнозування; планування; контроль, моніторинг та оцінка ефективності реалізованих дій; оптимізація малоефективних чи загалом недієвих процедур вирішення питань публічного значення); 2) інструменти реакційної діяльності (коригувальні заходи, наперед визначені актом планування); 3) інструменти операційної діяльності (надання адміністративних послуг; укладання адміністративних договорів; здійснення інформаційно-аналітичної, контрольно-наглядової діяльності тощо). Окремо визначається, що всі означені дії у будь-якому випадку мають зовнішній прояв, тобто оформлюються виданням правового акту.

Виявлено, що приклад Німеччини з кінця першої половини XX століття є актуальною репрезентацією можливості країни, що перебуває на перехідному етапі державного будівництва, здійснити економічне відродження та забезпечити подальший розвиток економічних процесів на рівні однієї з найбільш розвинених країн світу. Ключовими факторами для цього слугували: 1) належна міжнародна підтримка; 2) децентралізація; 3) зниження ролі державного втручання в певні сфери регулювання економіки; 4) розподіл обов'язків між органами публічної адміністрації.

Визначено, що основними проблемами, які перешкоджають ефективній реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні є: 1) відсутність акцентуації на превентивній складовій реалізації публічного адміністрування в Україні, що проявляється браком статечного планування та оцінювання ймовірності наслідків від прийнятих управлінських рішень; 2) ресурсний дефіцит держави, обумовлений нераціональним використанням бюджетних коштів, корупційною складовою, відсутністю середнього класу, низьким рівнем промислового та науково-технологічного розвитку, зростанням зовнішнього боргу, неефективною податковою політикою та стрімким розвитком тіньової економіки тощо; 3) низький і неадекватний рівень оплати праці публічних службовців; 4) інституційна неспроможність уряду діяти послідовно та передбачливо; 5) недотримання нормотворцями вимог щодо «якості закону», що є основною причиною їхньої неефективності;

6) недосконалість інституту відповідальності за прийняття управлінських рішень; 7) не сформованість механізмів міжвідомчих взаємодій, які мають забезпечувати узгодженість та координованість прийняття рішень на різних управлінських рівнях; 8) дисбаланс впливу між центральним і місцевим рівнями управління, що породжує обмеження вільного вираження місцевих потреб та позбавляє локальний рівень управління можливості впливати на загальнонаціональну стратегію розвитку.

Запропоновано в контексті підвищення результативності реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні на нормативно-регуляторному та організаційно-управлінському рівнях впровадити такі оптимізаційні практики як: 1) зміцнити превентивний компонент публічного адміністрування, запровадивши процедури: а) стратегічного планування на локальному, центральному та державному рівнях, положення яких мають формуватись на основі пріоритету потреб локального рівня; б) оцінки наслідків від прийняття управлінських рішень; 2) започаткувати механізми виходу із бюджетної кризи шляхом посилення процедур моніторингу та аудиту використання державних коштів, ефективного управління державним боргом, зміцнення антикорупційної спроможності держави та системи публічних закупівель; 3) забезпечити конкурентоспроможний рівень заробітної плати публічних службовців у кореляції з ефективним використанням коштів державного бюджету; 4) забезпечити роботу допоміжної структури, що сприятиме процесу ухвалення стратегічних рішень урядом, відповідатиме за міжміністерську координацію; 5) посилити вимоги до проведення оцінки проектів нормативно-правових актів; 6) встановити механізми контролю за якістю виконання обов'язків керівництва публічних адміністрацій; 7) підсилити роль місцевих органів влади у формуванні загальнонаціональних стратегій розвитку сфери державного будівництва та забезпечити врахування місцевих потреб при прийнятті рішень на державному рівні.

Обґрунтовується, що запропоновані оптимізації мають знайти своє нормативне закріплення у спосіб розробки та реалізації Концепції становлення

антикризового публічного адміністрування в Україні, Стратегії реалізації антикризового публічного адміністрування в Україні на визначений період, а також плану заходів, необхідних для виконання її положень.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, взаємодія, громадянське суспільство, державне управління, збалансований розвиток, національна безпека, національна стійкість, превентивні та реакційні заходи, публічна адміністрація, публічне адміністрування, цифровізація.

SUMMARY

Rudiak I. S. Framework of Anti-Crisis Public Administration in Ukraine.

– *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis for obtaining a scientific degree of Doctor of Philosophy in speciality 081 «Law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2024.

The thesis substantiates the theoretical and methodological framework and provides practical recommendations for solving current problems of formation and development of anti-crisis public administration in Ukraine.

It is determined that the modern interpretation of the content and essence of public administration in Ukraine has two paradigmatic aspects (scientific and regulatory), which differ significantly in orientation, methodological, focus and target characteristics. It is stated that the analysis of some provisions of Ukrainian legislation enables to observe the dynamics of their gradual convergence, which indicates a balanced and effective approach to public administration.

It is proposed to consider public administration as a process of implementing the functions of the State, which represents the executive discourse of ensuring social development in the manifestation of the activities of the administrators which implement the political course of the State-building in order to meet the fundamental needs of citizens, ensure the stable development of the country and protect the public interests and values of Ukrainians.

It is proved that public administration in Ukraine does not exhibit the properties of sustainability, that is, it is currently unable to effectively withstand the changes, pressures or challenges of today. It is characterised as a pseudo-resilient system because: 1) this institution has not yet been legislated, and its further development is objectified by the reform of public and civil service institutions, optimisation of specific aspects of the activities of executive authorities and, separately, local self-government bodies; 2) public trust in executive bodies and local self-government bodies remains low, and there has been no steady increase in this indicator so far; 3) the standard of living of Ukrainian citizens is extremely low and

there is no tangible progress towards its improvement; 4) the activities of public administrations have been proven to be inconsistent with the SIGMA Principles of Public Administration.

It is emphasised that the word ‘crisis’ is fundamental in identifying ways to overcome the current dysfunction of the public administration system. It is proved that an effective model of public administration functionality in Ukraine lacks a professional approach to the analysis and planning of executive programmes that would be focused on the modern experience of developed countries and meet the specific interests and security environment of the country. The personnel professionally oriented towards the destruction of any effective model of public administration in Ukraine creates an additional problem. Moreover, the key problems of the weak framework for the establishment of good public administration in Ukraine are the absence of: 1) a conscious approach to voter choice, which gives rise to an irresponsible, corrupt system focused not on the public good, but on the interests of dominant groups; 2) the State strategy for supporting genuine, professional and responsible candidates for public service. It is stated that crisis management (anti-crisis public management) has long been a way to overcome crisis phenomena, but it is not an independent concept of organisation of administrative activities of public administration which has its own principles and systematic nature in law implementation.

It is proved that the implementation of anti-crisis measures in the context of streamlining social development has a dual meaning. On the one hand, in the context of public management and public administration, authorised persons may apply a system of measures and procedures for responding to crisis phenomena which interfere with the normal functionality of mechanisms for meeting the basic needs of citizens, ensuring the stable development of the country and protecting the public interests and values of Ukrainians. These activities are characterised by crisis management, which does not involve the development of mechanisms to maintain stability and development, as it focuses on ‘getting out of the crisis’ to restore the basic functionality of sustainable processes. On the other hand, a strategic approach

to minimising the negative effects of the crisis and using it to achieve positive results in the future requires the systematic implementation of comprehensive measures aimed at ensuring the sustainability and balance of social development through early prevention (through the implementation of comprehensive reform measures, innovative approaches and efficient use of resources), which involves identification, assessment, monitoring and effective management of risks that may affect the development of the achievement of the goals of the State. Therefore, it is summarised that anti-crisis public administration is an approach to the activities of public administration which forms the organisational structure for implementing public administration functions on the basis of preventive and reactive management of risks and opportunities related to the scope of its competence.

It is stated that anti-crisis public administration is the newest or even the current form of implementing public administration functions in Ukraine, since: 1) it focuses on ensuring sustainability and balance in the implementation of management actions, involving not only a response to the crisis, but also the creation of an enabling environment for stability and predictability of social development; 2) the main method that forms its conceptual content is preventive, which focuses on predicting and minimising potential risks before they occur; 3) it is a flexible and adaptive system capable of self-development; 4) it involves the formation and implementation of intersectoral permanent interconnections of different levels and the exchange of resources of interacting parties; 5) it is based on the postulate of openness and transparency in decision-making, even in the face of a crisis.

It is revealed that anti-crisis public administration in Ukraine does not have an adequate regulatory framework for development in a comprehensive and systematic manner, because: 1) the strategy for preventive and anti-crisis regulation, provision, protection and defence of public relations is still absent; 2) the Government continues to intensify anti-crisis measures in the area of public policy that has been agreed upon, ignoring the need to restructure the administrative apparatus of the State in the context of re-profiling the methodological aspects of the activities of its representatives to a preventive and reactive approach.

It is stated that in the absence of a strategy for preventive and anti-crisis regulation, support, protection and defence of public relations (in general - preventive and anti-crisis public administration or anti-crisis public administration in general), the Concept of ensuring the national system of resilience is an objectification of the basic framework for the functionality of anti-crisis public administration in Ukraine, because it focuses not only on proper risk management (identification and assessment of threats and vulnerabilities, identification of the status and capabilities to counteract their effects, and coordinated activities to eliminate their negative impact), but also on forecasting the probability of their occurrence in general with the possibility of taking the necessary actions to minimise their effects in advance.

It is determined that the basis of the object characteristic of public administration, including anti-crisis administration, is formed by general needs and interests – public goods.

It is proved that the boundaries between classical administrative functions and strategic management are gradually blurring. This enables to identify the anti-crisis public administrators in Ukraine as those who combine the functions of not only administrative but also strategic management. For instance, they are engaged in both current response to crisis situations and long-term planning. These structures are empowered not only to implement operational tasks, but also to actively develop anti-crisis strategies to ensure stability in the country, protection of the population and economic resilience. This includes, for example, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Security and Defence Council, the National Bank of Ukraine, ministries and local governments responsible for managing, controlling, counteracting and preventing crises at the level of their specialisation, with the possibility for some of them to delegate certain tasks to other legal entities.

The article determines that the principles of anti-crisis public administration in Ukraine are a system of value orientations which ensure efficiency and consistency of managerial actions and decisions by filling them with ideological content reflecting the responsible attitude of public administration to the protection and defence of the public good through the realisation of the public interest in the short and long term. It

is suggested that such principles should represent the postulates of ensuring the sustainability and stability of the governance system in general and the sectors of public administration, in particular, their flexibility and adaptability to the changing security environment. Therefore, it is proposed to distinguish the following basic, fundamental principles of anti-crisis public administration in Ukraine: the principle of early prevention; the principle of timeliness and promptness; the principle of continuity; the principle of unity and coordination; the principle of resource sufficiency; the principle of professionalism, innovation and openness to change; the principle of responsibility; the principle of purposefulness. The author emphasises the indisputable value of all other principles of anti-crisis public administration in Ukraine (such as legality, transparency, accountability, efficiency and effectiveness, equality, publicity, sole authority, objectivity, systemic approach, planning or expediency), but stresses the exceptional importance of the former.

It is determined that the main instruments for implementing anti-crisis public administration in Ukraine by public administration should be: 1) preventive instruments (forecasting; planning; control, monitoring and evaluation of the effectiveness of the actions taken; optimisation of ineffective or generally inefficient procedures for resolving issues of public importance); 2) remedial instruments (corrective measures determined in advance by the planning act); 3) operational instruments (provision of administrative services; conclusion of administrative contracts; implementation of information and analytical, control and supervisory activities, etc.) It is separately stipulated that all these actions in any case have an external manifestation, that is, they are formalised by the issuance of a legal instrument.

It is revealed that the example of Germany from the end of the first half of the XX century is a relevant representation of the ability of a country in transition to implement economic revival and ensure further development of economic processes at the level of one of the most developed countries in the world. The key factors for this were: 1) adequate international support; 2) decentralisation; 3) reduction of the

role of state intervention in certain areas of economic regulation; 4) division of responsibilities between public administration bodies.

It is determined that the main problems that impede the effective implementation of anti-crisis public administration mechanisms in Ukraine are: 1) no focus on the preventive component of public administration in Ukraine, which is manifested by the lack of systematic planning and assessment of the probability of effects of managerial decisions; 2) the state's resource deficit caused by the irrational use of budget funds, corruption, the absence of a middle class, low levels of industrial, scientific and technological development, rising foreign debt, inefficient tax policy and the rapid development of the shadow economy, etc; 3) low and inadequate remuneration of public servants; 4) institutional inability of the government to act consistently and foresightedly; 5) failure of lawmakers to comply with the requirements for 'quality of law', which is the main reason for their inefficiency; 6) imperfection of the institution of responsibility for making managerial decisions; 7) lack of mechanisms for interagency cooperation, which should ensure coherence and coordination of decision-making at different levels of government; 8) imbalance of influence between central and local levels of government, which limits the free expression of local needs and deprives the local level of government of the opportunity to influence the national development strategy.

In the context of improving the efficiency of implementing the mechanisms of anti-crisis public administration in Ukraine at the regulatory, organisational and managerial levels, it is proposed to introduce the following optimisation practices 1) to strengthen the preventive component of public administration by introducing procedures: a) strategic planning at the local, central and state levels, the provisions of which should be based on the priority of local needs; b) assessment of the effects of managerial decisions; 2) launch mechanisms to overcome the budget crisis by strengthening procedures for monitoring and auditing the use of public funds, effective public debt management, strengthening the anti-corruption capacity of the state and the public procurement system; 3) ensure competitive salaries for civil

servants in correlation with the effective use of state budget funds; 4) ensure the work of a support structure that will facilitate strategic decision-making by the government and be responsible for inter-ministerial coordination; 5) strengthen the requirements for the evaluation of draft laws and regulations; 6) to establish mechanisms for monitoring the quality of performance of the duties of the management of public administrations; 7) to strengthen the role of local authorities in shaping national strategies for the development of state building and ensure that local needs are taken into account in decision-making at the state level.

It is proved that the proposed optimisations should be enshrined in law through the development and implementation of the Concept for the establishment of anti-crisis public administration in Ukraine, the Strategy for implementing anti-crisis public administration in Ukraine for a certain period, and the action plan necessary to implement its provisions.

Keywords: administrative and legal framework, interaction, civil society, public administration, sustainable development, national security, national resilience, preventive and reactive measures, public administration, public administering, digitalisation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Рудяк І.С. Щодо доцільності становлення та розвитку антикризового публічного адміністрування як новітньої форми вирішення питань публічного значення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 603–605. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/145>

2. Рудяк І.С. Розгляд сервісної ідеї в еволюції становлення системи публічного адміністрування України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип. 5. С. 186–192. DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.5.31>

3. Рудяк І.С. Парадигмальні особливості детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. №6. С. 121–127. DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2023-6-20>

4. Рудяк І.С. Стійкість публічного адміністрування в Україні: аналіз детермінант. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2024. Вип. 81. Ч. 2. С. 208–214. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.2.32>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Рудяк І.С. Вплив російської агресії на становлення та розвиток інституту антикризового публічного адміністрування в Україні. *Правові основи відшкодування збитків від російської агресії: колективні та індивідуальні механізми: матеріали круглого столу* (м. Київ, 08 грудня 2023 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 84–86.

6. Рудяк І.С. Основи теоретичного вивчення антикризового публічного адміністрування в Україні. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 13–14 березня 2023 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 131–133.

7. Рудяк І.С. Принципи антикризового публічного адміністрування в Україні. *Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 07–08 лютого 2024 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 71–73.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	30
1.1. Парадигмальні особливості детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні	30
1.2. Причини та основні чинники псевдостійкості сучасного публічного адміністрування в Україні.....	47
1.3. Антикризове публічне адміністрування як новітня форма реалізації публічно-владних управлінських функцій в Україні.....	64
Висновки до Розділу 1.....	81
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ	89
2.1. Нормативні засади антикризового публічного адміністрування в Україні.....	89
2.2. Об'єкти та суб'єкти антикризового публічного адміністрування в Україні.....	110
2.3. Принципи антикризового публічного адміністрування в Україні	128
2.4. Інструменти антикризового публічного адміністрування в Україні .	144
Висновки до Розділу 2.....	159
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	170
Висновки до Розділу 3.....	192
ВИСНОВКИ	196
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	201
ДОДАТКИ.....	241

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сервісна ідеологія в контексті публічно-правового поля прийшла на зміну усталеним авторитарним методам управління, які у ході динамічності суспільного розвитку втратили свою актуальність. У зв'язку з цим світова демократична спільнота дійшла остаточного висновку – держава має належним чином реалізовувати публічні інтереси тим самим охороняти та захищати публічне благо як цінність, що немає матеріального еквівалента. Це конкретний, але абстрактний соціальний феномен, що відображає колективні ідеали та переконання, на яких базується суспільний устрій. Обов'язком демократичної, правової, соціальної держави є гарантування соціальної гармонії, а також задоволення потреб громадян у наданні різноманітних послуг.

Публічна адміністрація як ключовий суб'єкт реалізації зазначеного обов'язку, своїми адміністративними діями має втілювати в правореалізацію основні ідеї концепції «служіння суспільству», проте з одночасним виконанням низки інших важливих задач у сфері розбудови державності. Першочергово йдеться про процедури формування та реалізації державних політик, розподіл державних ресурсів, розбудову економічного потенціалу та розвиток громадської свідомості.

Сучасний етап здійснення такої діяльності відзначається декількома характерними особливостями. По-перше, суспільство, особливо в умовах нестабільності (наприклад, під час війни), прагне до більшої прозорості та підзвітності представників влади, наявності зворотного взаємозв'язку. По-друге, суспільний запит на цифровізацію породжує необхідність безперервного технологічного розвитку, однак ресурсів, знань та можливостей до забезпечення якого публічна адміністрація не завжди має в достатній мірі. По-третє, швидкоплинність окремих процесів, а також мінливість безпекового середовища України вимагає формування здатності у представників держави швидко адаптуватися до змін в управлінському середовищі, оперативності в

контексті прийняття важливих рішень, проте з обов'язковим збереженням кореляційного взаємозв'язку між діями та наслідками.

Примітним також є те, що положення Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р, акцентують увагу на необхідності вирішення проблеми забезпечення сталого розвитку держави, що є неможливим допоки актуальним є: «1) створення професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади; 2) зниження адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій; 3) підвищення рівня довіри громадян та бізнесу до держави».

У цьому контексті антикризове публічне адміністрування набуває ключового значення, адже спрямовується на подолання викликів, що зумовлюють дефективність сучасного державного управління, яке тільки набуває обрисів належного публічного адміністрування в Україні.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Тематика аналізу змісту та сутності публічного адміністрування є однією з центральних у межах розкриття вітчизняними вченими особливостей врегулювання певного кола суспільних відносин та функціонування окремих публічно-правових явищ. Спеціалізовано це питання має вияв у межах праць таких вчених як: О. Амосов, О. Антонова, І. Бінько, О. Бобровська, О. Бойко, О. Босак, В. Воронкова, Н. Гавкалова, Н. Галіцина, О. Гомоляко, А. Грушецький, О. Джафарова, П. Клімушин, Є. Коваленко, Ю. Ковбасюк, В. Козак, І. Коліушко, Є. Курінний, К. Куркова, Д. Левченко, А. Манжула, Р. Мельник, М. Міхровська, О. Пухкал, О. Руденко, Т. Семенчук, Л. Сорока, Д. Спасібов, Т. Стукан, Є. Таран, В. Тертичка, В. Тимощук, В. Тимцуник, О. Ткачова, О. Фурсін, Ю. Ханік, І. Яремко. Наприклад, наукова доктрина зосереджується на: 1) ефективності управлінських механізмів, які використовуються в системі публічного адміністрування (І. Коліушко, В. Тимощук, С. Сорока, В. Тертичка, О. Амосов,

Н. Гавкалова); 2) оцінці ступеня прозорості та відкритості в діяльності публічних органів, що може впливати на рівень довіри громадян (Ю. Ханик, А. Грушецький); 3) вивченні рівня ефективності в публічному адмініструванні (О. Ткачова, І. Яремко, Є. Коваленко); 4) оцінці рівня участі громадян у прийнятті рішень та їхнього впливу на управління публічними справами (Д. Левченко) і тому подібних аспектах.

Окремо слід виділити праці: В. Оксіня, яких схарактеризував місцевий розвиток в Україні через призму теорії та практики публічного адміністрування (Київ, 2020); А. Даниленко, яка визначила засади публічного адміністрування в Україні (Київ, 2020); І. Петрук, яка дослідила антикризове управління регіональним розвитком (Тернопіль, 2020); Ф. Терханова, який розкрив теоретико-методологічні засади формування національних інтересів в системі антикризового управління (Дніпро, 2020); О. Адамської, яка схарактеризувала антикризове управління в контексті реагування на регіональні виклики в Україні (Львів, 2021); М. Алхемері, який присвятив дослідження удосконаленню механізмів антикризового публічного управління територіями (Київ, 2021); І. Храмцової, яка розкрила теоретичні та організаційні засади антикризового управління містом (Запоріжжя, 2021); Є. Жукової, яка дослідила проблеми правової теорії і практики різновидів публічного адміністрування (Хмельницький, 2023); О. Михайлової, яка визначила стратегічний аспект комунікації у публічному управлінні та адмініструванні (Ірпінь, 2023).

Однак варто зауважити, що кожен із вищезазначених вчених висвітлює індивідуальні погляди, без поглибленого розгляду істинних та комплексних детермінант ілюзивної стійкості публічного адміністрування в Україні та зосереджуючи увагу на конкретному питанні. Відповідно, досліджувана проблематика немає предметної об'єктивізації у межах науки адміністративного права, причому більшою мірою тому, що антикризові заходи, як правило, розглядаються у контексті інструментальної парадигми, а не самостійного етапу розвитку публічного адміністрування.

Отже, відсутність ефективної моделі функціонування інституту публічного адміністрування в Україні, низька якість кадрового ресурсу, слабка громадська свідомість, корумпованість державного апарату та брак стратегій підтримки справжніх, професійних та відповідальних кандидатів публічної служби, а також недостатній рівень розкриття вченими проблематики визначення юридичної природи антикризового публічного адміністрування в Україні сукупно обґрунтовують актуальність проведення цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Дисертаційне дослідження узгоджується з основними положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII та плану заходів з її виконання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106; Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, постановлених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019; Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020; Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації, схваленої та затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р; Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021 та плану заходів до 2024 року щодо її реалізації, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2023 року № 160-р; Стратегії інформаційної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021 та плану заходів з її реалізації на період до 2025 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 березня 2023 року № 272-р; Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/202 та плану її реалізації до 2025 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2023 року № 1025-р; Стратегії забезпечення державної безпеки,

затвердженої Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022; Концепції Державної цільової соціальної програми з утвердження української національної та громадянської ідентичності на період до 2028 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 року № 141-р; Плану України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 року № 244-р. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390). Тему затверджено рішенням Вченої ради Науково-дослідного інституту публічного права від 3 грудня 2021 року (протокол № 15).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає у визначенні юридичної природи антикризового публічного адміністрування у спосіб ідентифікації його концептуального базису, нормативної основи, соціальної значимості задля розширення наукових знань про його унікальну роль в процедурах управління суспільно важливими процесами та при вирішенні актуальних проблем публічного значення в Україні.

Для досягнення поставленої мети в дисертації потрібно виконати такі *завдання*:

- розкрити парадигмальні особливості детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні;
- схарактеризувати інститут публічного адміністрування в Україні через призму псевдостійкості;
- визначити антикризове публічне адміністрування як новітню форму реалізації публічно-владних управлінських функцій в Україні;
- схарактеризувати нормативні засади антикризового публічного адміністрування в Україні;
- надати об'єктно-суб'єктну характеристику антикризового публічного адміністрування в Україні;

- визначити принципи антикризового публічного адміністрування в Україні;
- розкрити зміст та сутність інструментів антикризового публічного адміністрування в Україні;
- запропонувати напрями підвищення результативності реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері організації та реалізації антикризового публічного адміністрування в Україні.

Предмет дослідження – антикризове публічне адміністрування в Україні.

Методи дослідження. Комплексному розкриттю порушених питань сприяло використання низки провідних методів здійснення дослідницьких пошуків. Йдеться зокрема про такі методи як: 1) *наукової дедукції та індукції*, які були застосовними для аналізу загальних та конкретних аспектів публічного адміністрування в Україні загалом, у тому числі антикризового, що дало змогу представити відповідні результати як узагальнено, так і деталізовано (розділи 1–2); 2) *системного та порівняльного аналізу*, що стали основою для виявлення парадигмальних особливостей детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні (підрозділ 1.1), його характеристик практичного прояву в контексті псевдостійкої системи (підрозділ 1.2), а також виокремлення міжнародних та зарубіжних практик реалізації антикризових заходів превентивного та реакційного спрямування (розділ 3); 3) *систематизації та теоретичного узагальнення*, які використано під час аналізу нормативного та наукового матеріалу задля розкриття порушених питань (розділи 1–3); 4) *ретроспективного аналізу*, який допоміг з'ясувати інституційну основу становлення антикризового публічного адміністрування в Україні (підрозділи 1.1, 1.2), а також правила, стандарти, вимоги, дозволи тощо, що були закріплені нормативно-правовими актами та нині є невід'ємною частиною нормативних засад антикризового публічного адміністрування в Україні (підрозділ 2.1); 5) *логічного аналізу та логічний метод* загалом, які сформували основу дослідження (розділи 1–3), однак особливе значення мали при визначенні

принципів антикризового публічного адміністрування в Україні, адже допомогли сформувати їх базову систему (підрозділ 2.3); 6) *аналізу та синтезу*, що забезпечили можливість висвітлити об'єктно-суб'єктну характеристику антикризового публічного адміністрування в Україні у цілісному вияві взаємозалежностей між їхніми складовими (підрозділ 2.2), а також визначити з переліку інструментів діяльності публічної адміністрації ті, що є застосовними у межах реалізації ними антикризової адміністративної діяльності (підрозділ 2.4); 7) *факторного аналізу*, який став провідним при ідентифікації ризиків та загроз стійкості публічного адміністрування в Україні (підрозділ 1.2) та визначенні основних чинників ефективності інституту антикризового публічного адміністрування в Україні (розділ 3); 8) *гіпотетичний та аксіологічний*, які використано для формулювання власних теоретичних конструкцій та пояснення їх значення у досліджуваній площині (розділи 1–3).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень у межах науки адміністративного права, що надає наукове обґрунтування теоретико-методологічних засад та розкриває практичні рекомендації щодо вирішення актуальних проблем становлення та розвитку антикризового публічного адміністрування в Україні. За результатами проведеного аналізу сформульовано наукові положення та висновки, запропоновані особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– схарактеризовано інститут публічного адміністрування в Україні через призму псевдостійкості, адже: 1) нормативної фіксації означений інститут так і не здобув, а подальший його розвиток об'єктивується реформуванням інститутів публічної та державної служби, оптимізацією точкових аспектів діяльності органів виконавчої влади та окремо – органів місцевого самоврядування; 2) довіра громадян до виконавчих органів та органів місцевого самоврядування залишається на низькому рівні, і стабільного підвищення цього індикатора поки не спостерігається; 3) рівень життя громадян України є вкрай низьким та відсутньою є відчутна динаміка до його покращення; 4) доведеною є

не відповідність діяльності публічних адміністрацій Принципам публічного адміністрування Програми SIGMA;

– обґрунтовується доцільність ідентифікації антикризового публічного адміністрування як новітньої форми реалізації публічно-владних управлінських функцій в Україні на основі таких ознак: 1) фокусується на забезпеченні стійкості та збалансованості в реалізації управлінських дій, передбачаючи не лише реагування на кризу, але й створення умов для стабільності та передбачуваності суспільного розвитку; 2) основним методом, що формує його концептуальний зміст є превентивний, який зосереджується на прогнозуванні та мінімізації потенційних ризиків до їхнього виникнення; 3) є гнучкою та адаптивною системою, здатною до саморозвитку; 4) передбачає формування та реалізацію міжсекторальних постійних взаємозв'язків різних рівнів та обмін ресурсами взаємодіючих сторін; 5) ґрунтується на постулаті відкритості та прозорості під час прийняття рішень, навіть за умов наявності кризи;

– в аспекті підвищення результативності реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні (наприклад, вирішення проблем: а) відсутності акцентуації на превентивній складовій реалізації публічного адміністрування в Україні, що проявляється браком статечного планування та оцінювання ймовірності наслідків від прийнятих управлінських рішень; б) ресурсного дефіциту держави, який обумовлений нераціональним використанням бюджетних коштів, корупційною складовою, відсутністю середнього класу, низьким рівнем промислового та науково-технологічного розвитку, зростанням зовнішнього боргу, неефективною податковою політикою та стрімким розвитком тіньової економіки тощо; в) низького і неадекватного рівня оплати праці публічних службовців; г) інституційної неспроможності уряду діяти послідовно та передбачливо; д) недотримання нормотворцями вимог щодо «якості закону», що є основною причиною їхньої неефективності; е) недосконалості інституту відповідальності за прийняття управлінських рішень; ж) не сформованості механізмів міжвідомчих взаємодій, які мають забезпечувати узгодженість та координованість прийняття рішень на різних

управлінських рівнях; з) дисбалансу впливу між центральним і місцевим рівнями управління, що породжує обмеження вільного вираження місцевих потреб та позбавляє локальний рівень управління можливості впливати на загальнонаціональну стратегію розвитку) запропоновано опрацювати це питання комплексно та спеціалізовано, зокрема у спосіб розробки та реалізації Концепції становлення антикризового публічного адміністрування в Україні, Стратегії реалізації антикризового публічного адміністрування в Україні на визначений період, а також плану заходів, необхідних для виконання її положень;

удосконалено:

– змістову визначеність категорії «публічна адміністрація» в контексті необхідності розширення нормативного дискурсу розкриття її юридичної природи, яка нині фокусується на здійсненні виключно адміністративних функцій суб'єктів владних повноважень (надання адміністративних послуг, проведення інспекційної діяльності та вирішення інших індивідуальних справ) без врахування важливості реалізації завдань стратегічно-планового та організаційного характеру;

– наукове розуміння категорії «принципи антикризового публічного адміністрування в Україні» як системи ціннісних орієнтацій, які забезпечують ефективність і послідовність управлінських дій та рішень у спосіб наповнення їх ідейним змістом, що відображає відповідальне ставлення публічної адміністрації до охорони та захисту публічного блага через реалізацію публічного інтересу в короткостроковій та довгостроковій перспективі;

отримали подальший розвиток:

– наукові положення щодо розкриття парадигмальних особливостей детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні, що представлені характеристикою його: 1) об'єктивізації (як відповідного процесу, що репрезентує виконання конкретних державних функцій); 2) становлення та розвитку (у вияві трансформації державного управління в сучасну публічну адміністрацію європейського зразку); 3) ідейно-концепційного підґрунтя

(постулати необхідності задоволення потреб споживачів якісним сервісним забезпеченням, що репрезентується створенням ефективної та гармонійної структури, спрямованої на задоволення потреб громадян у наданні різноманітних послуг);

– наукові узагальнення, що нормативні засади антикризового публічного адміністрування в Україні є недостатньо розвиненими та фрагментарними, у наслідок чого превентивний підхід у державному управлінні кризами не впроваджений належним чином; натомість держава більше зосереджена на реакційних заходах для подолання кризових ситуацій, що не дає системного ефекту для довгострокової стабільності;

– наукові роздуми щодо основних інструментів діяльності Кабінету Міністрів України як суб'єкта реалізації антикризового публічного адміністрування в Україні, провідним з яких названо видання (затвердження) нормативно-правових актів, якими він забезпечує функціональну основу для становлення та розвитку різноманітних адміністративно-правових механізмів врегулювання питань публічного значення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані й аргументовані в дисертаційному дослідженні висновки, теоретичні положення та конкретні пропозиції використовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого наукового вивчення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права і процесу (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *практичній діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства в частині підвищення результативності реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні;

– *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки оприлюднено під час проведення круглого столу «Правові основи відшкодування збитків від російської агресії: колективні та індивідуальні механізми» (м. Київ, 8 грудня 2023 року) та на двох науково-практичних конференціях: «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення» (м. Київ, 13–14 березня 2023 року), «Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 07–08 лютого 2024 року).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 245 сторінок. Робота містить список використаних джерел з 357 найменувань на 39 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Парадигмальні особливості детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні

Поняття «парадигма» є однією із ключових категорій філософії, яку в сучасному трактуванні розкривають як систему вихідних теорій, ідей, положень, допущень і принципів науки, які дозволяють надавати несуперечливі пояснення явищ, що вивчаються, будувати теорії і методи, на основі яких виникають нові різні теорії розвитку [250]. Її застосовують різні науки і поле її наукових досліджень розширюється, адже поступово відбулися зміни в розумінні її змісту і структури, а дослідження вийшли далеко за межі науки філософії. Вона стала використовуватися в методології і формуванні прогресивного бачення майбутнього, у різних сферах суспільної життєдіяльності і у вирішенні їх проблем. Сучасний парадигмальний підхід стає міждисциплінарним і міжнауковим. Він включає в себе низку споріднених методів і структуру кроків дослідження парадигмальних явищ у тій чи іншій галузі знань чи діяльності об'єктів вивчення, виниклих явищ, які впливають на спільний розвиток і здатні сконцентровувати, узгоджувати, згенерувати і консолідовувати процеси [19].

На думку В. Оксіня, необхідність вивчення парадигмального аспекту в контексті публічного адміністрування, надає логічності всьому перебігу наукових пошуків, забезпечує його цілісність, а також розкриє ґрунтовніше розуміння «вихідних даних» окремих явищ і процесів, що існують у межах предмета дослідження [160, с. 69].

Слід погодитись з тим, що парадигми науки державного управління характеризуються послідовною зміною видів їх теоретичного наповнення [19].

Примітним у цьому контексті є те, що явище, яке за кордоном завжди іменувалось публічним адмініструванням [49, с. 17] в Україні не мало законодавчих основ для розвитку, адже у схожій концепційній сутності функціонувало явище державного управління, що суттєво вплинуло на наповнення наукової доктрини [251, с. 122].

Зокрема існує тенденція розкриття категорій «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», «урядування» як таких, що мають власний шлях розвитку, об'єднаний теорією управління, яка наразі характеризується спрямуванням на оптимізацію складних об'єктів у широкому сенсі з урахуванням багатокритеріальних задач, поєднанням традиційних показників стійкості та якості систем із вимогами енергозбереження, економії ресурсів, особливостями керування в нештатних ситуаціях, прийняття рішень в умовах невизначеності тощо [135, с. 3–4]. Через це маємо твердження науковців, що: «спроби парадигмально осмислити зміст та сутність державного управління одними з перших у концентрованому вигляді представлені в роботах філософів Стародавньої Греції» [266, с. 22]; «новий етап в розвитку ідей про управління пов'язаний з Стародавньою Грецією» [39]; «історія публічного управління в Стародавній Греції є історією зародження демократії, формування децентралізованого уряду, перших спроб захисту свободи індивіда, започаткування наукового методу розв'язання управлінських проблем, а також, розуміння того, що управління різними інституціями вимагає певних управлінських навичок» [126] тощо.

Цікаво, що за твердженнями авторського колективу навчального посібника «Публічне управління та адміністрування» [237], основні історичні етапи становлення поняття «публічне адміністрування» налічують 19 періодів, починаючи з XI століття [237, с. 112–114]. Своєю чергою, окремі вітчизняні фахівці з державного управління вбачають, що його розвиток слід розглядати від появи на наших землях перших державних утворень (VII століття до нашої ери) [55, с. 146].

У цьому контексті варто наголосити, що дискретність процесу вітчизняного державного розвитку, наявність значних періодів бездержавного існування українського суспільства внаслідок розподілу українських земель між сусідніми державами (що позначилося на менталітеті й традиціях народу, його регіональних відмінностях, співіснуванні в сучасній Україні різних уявлень про природу, цілі та завдання, форми і методи розбудови української державності), а також історична наступність у розвитку державних форм, обумовленість особливостей більш пізніх державних інститутів досвідом і наслідками діяльності попередніх [55, с. 159–160], – є основними причинами відсутності єдиної і неперервної історії державного будівництва в Україні наслідком чого маємо різні підходи до розуміння та періодизації розвитку механізмів реалізації державних функцій [251, с. 123].

Примітно, що всі державні органи влади в країнах розвинутої демократії для вирішення поставлених перед ними задач використовують технологію «public policy», яка передбачає використання засобів врахування інтересів різних суспільних груп, спирається на процедури публічних консультацій з групами інтересів, реалізується через посередництво прийнятих у міжнародній спільноті стандартів і форматів [22, с. 153].

Причому коли з'явилися перші переклади англomовної літератури з державного управління, виникало багато проблем з перекладом поняття «public policy». В наукових дослідженнях політологів, соціологів, фахівців з державного управління зустрічаються різні варіанти перекладу вищезгаданого терміну – державна, публічна, суспільна, громадська політика тощо. Сьогодні науковці лише наближаються до розуміння, що дискусії з приводу дослівного перекладу терміну є абсолютно непродуктивними, адже тут важливим є розуміння не форми, а змісту завдяки якому відбувається її формування. У більшості мов посткомуністичних країн не існує адекватного перекладу англійського слова «policy». Найближчий еквівалент і термін, який зазвичай використовується перекладачами – це термін «політика» (іноді політичне управління). Але в англійській мові використовуються, як мінімум, три слова,

котрі можна перекласти на українську як «політика» – politics, polity і policy. «Politics» – це політичний процес, боротьба за доступ до влади, завоювання урядових функцій у державі, «polity» – це система політичного порядку, «policy» – це сукупність політичних цілей, курсів, програм публічної влади, і її спрямований вплив на вирішення суспільних проблем [238, с. 107]. Зокрема публічною владою іменують, як правило, сукупність державних та муніципальних органів влади, які здійснюють управлінську діяльність (на загальнодержавному та регіональному рівнях) на певній території, що направлена на задоволення потреб, вирішення проблемних питань суспільства, реалізація якої забезпечується через апарат управління, котрий є скоординованою системою, що побудована з урахуванням принципів взаємодоповнення і єдиноначальства. Апарат публічної влади підпорядковує собі соціальні групи через діючі нормативно-правові, підзаконні акти, розпорядчі документи. Якщо тлумачити сутність публічної влади із законодавчої точки зору, то це – здатність державних і недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії або бездіяльність фізичних і юридичних осіб та/або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, маючи на меті досягнення суспільно значущих цілей [131, с. 19–20; 279, с. 38].

З означеного маємо, що органи влади та окремі недержавні суб'єкти наділені можливістю у визначеній законом формі та із застосуванням відповідних методів адміністративної діяльності реалізовувати конкретні функції держави. Це має об'єктивізацію певними процесами (механізмами), один з яких іменується як публічне адміністрування [251, с. 123].

Зокрема за даними ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням

законів, постанов і рішень уряду та управління, які спрямовані на надання публічних послуг [26].

Опираючись на визначення терміну «публічне адміністрування», що надане у енциклопедичному виданні «Британіка», ним є ніщо інше як реалізація державної політики («government policies») [347]. Тут доречно вказати думку Є. Курінного, який визначає, що: «відносини державного управління утворюють своєрідний кістяк відносин, які пов'язані з виконанням тактичних та стратегічних завдань щодо реалізації державної політики тієї чи іншої країни і складають основу змісту предмета адміністративного права» [117, с. 271]. Означене може свідчити про те, що державне управління є вітчизняним аналогом категорії «публічне адміністрування», адже схожих визначень у межах вітчизняного правового простору чимало. Однак тільки у випадку вузького трактування його сутності [251, с. 124].

Проте більшість сучасних вчених обґрунтовує позицію необхідності їхнього диференціювання. Як приклад, Є. Таран зазначає, що: «державне управління належить до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство» [280, с. 33]; Т. Семенчука – «термін «публічне адміністрування» застосовується переважно як організаційно-розпорядчий метод державного управління, що використовується органами державної влади. Іншими словами, адміністрування – бюрократичний метод управління суспільством, що ґрунтується на силі та авторитеті влади, тобто в наказах, постановах, розпорядженнях, вказівках та інструкціях [261, с. 387]; А. Даниленко – «публічне адміністрування та державне управління – це взаємопов'язані елементи централізованої єдності, що органічно існують поруч, адже одні й ті ж суспільні відносини можуть бути як предметом публічного адміністрування, так і державного управління. Йдеться про те, що залежно від характеру питання, що потребує урегулювання, уповноважені суб'єкти обирають його тип: якщо йдеться про організацію державного сектору – має місце державне управління, а якщо про забезпечення

приватних та публічних інтересів – публічне адміністрування» [49, с. 31]; Є. Жукова – «відмінність між публічним адмініструванням і державним управлінням полягає у наступному: а) державне управління виступає засобом впливу держави на суспільство і громадян для досягнення передусім інтересів держави, натомість публічне адміністрування є насамперед способом задовольнити інтереси фізичних та юридичних осіб, за допомогою наявного у публічної адміністрації потенціалу (правового, фінансового, кадрового, інформаційного тощо); б) державне управління не передбачає або ігнорує зворотний зв'язок із суспільством та окремими соціальними групами стосовно схвалення окремих рішень чи державних політик та їх зміни у разі несхвалення громадянами, тоді як публічне адміністрування має своєю невід'ємною ознакою систематичне вивчення задоволення суспільством і громадянами діями публічної адміністрації і удосконалення її діяльності залежно від отриманого зворотного зв'язку; в) державне управління завжди політизоване, в основі всіх його заходів лежать політичні рішення, а публічне адміністрування є деполітизованим технократичним процесом виконання публічною адміністрацією своїх завдань, необхідних для забезпечення потреб та інтересів суспільства і громадян (або, щонайменше, прагне до деполітизованості та технократичності); г) для державного управління характерним є суб'єкт-об'єктний підхід, за якого держава активно змінює поведінку та свідомість громадянина, а для публічного адміністрування – суб'єкт-суб'єктний, партнерський, де держава і громадянин постають як рівноправні учасники суспільних відносин, спрямованих на забезпечення життєдіяльності суспільства, забезпечення прав та інтересів фізичних та юридичних осіб [68, с. 140]; І. Бінько – «публічне адміністрування за своєю природою спрямоване на досягнення остаточної мети механізму державного управління – ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Діяльність людини, як носія прав та свобод, характеризується як правомірна та активна якщо відбувається безпосередня реалізація прав і свобод. А діяльність державних органів проявляється через здійснення функцій – охорони, захисту, контрольної,

правозастосовної функції тощо. В той же час державне управління характеризується своїм внутрішнім виразом – тобто державне управління здійснюється по відношенню до системи органів і установ держави, об'єктів права власності держави. Об'єктом державного управління є сам апарат держави, який в свою чергу побудований і призначений для того щоб в якості зовнішньої функції здійснювати публічне адміністрування, надаючи таким чином публічно-сервісну послугу суспільству, яке створило цю державу і бенефіціаром та носієм влади щодо якої воно є. Таким чином, публічне адміністрування є складовою частиною системи державного управління» [18, с. 46, 41].

Важливими є також висновки Л. Сороки, яка зазначає, що: «зміст понять «державне регулювання» і «державне управління» застарілий. Окремими науковцями обґрунтовується необхідність використання категорії «забезпечення» замість «регулювання» та «адміністрування» замість «управління». Однак якщо більшість учених погоджуються з тим, що категорія «державне управління» є суто радянською, то про існування новітнього заміника терміна «державне регулювання» відомо досить мало. Подекуди, в окремих працях науковців, можна зустріти термін «публічне регулювання», на відміну від терміна «публічне управління», яке, до речі, інколи розкривається як нова категорія якісно нового змісту, відмінного від категорії «публічне адміністрування» ... «публічне адміністрування є різновидом організаційного владного, забезпечувального, охоронного й іншого впливу публічної адміністрації на соціально-економічні процеси, що полягають у запровадженні комплексу заходів, спрямованих на: забезпечення; розвиток; ефективне використання державного потенціалу; формування системи цільовоорієнтованої діяльності суб'єктів реалізації державних програм; забезпечення технологічного оновлення національної економіки» [267, с. 205, 208]. Причому в іншій своїй праці, шляхом етимологічного аналізу, вчена пропонує під публічним адмініструванням розуміти управління суспільними процесами, які здійснюються народом або за його безпосередньої участі [269, с. 76].

Таку варіативність наукових думок можна досить легко пояснити. Передусім має місце еволюційність парадигми публічного адміністрування. Річ у тім, що перші парадигмальні знання щодо описуваного явища передбачали дихотомію політики та адміністрації як предмета вивчення соціології. Потім стало зрозумілим, що хоч адміністрація і політика різні сфери, але їх не можна повністю розділити. Тому тривалий час публічне адміністрування було частиною політичної науки. Врешті-решт, публічне адміністрування відділилось та стало передбачати, власне, управління (менеджмент), в тому числі громадське, з акцентом на правореалізацію, окрему спеціалізовану наукову течію та навчальну дисципліну [49, с. 30], репрезентуючи зараз кооперацію зусиль суб'єктів адміністративних правовідносин, виражену спільною діяльністю для досягнення публічних цілей [49, с. 17].

Тобто закордоном термін «адміністрування» як метод організації суспільних відносин уповноваженими державною суб'єктами, наділеними владними повноваженнями, є попередником сучасної правової конструкції «публічне адміністрування», яке з плином часу видозмінилось та набуло якісно нових ознак, змінило орієнтування на суспільне (а не державне) благо [49, с. 34] (у тому числі на підставі концепцій: «нового публічного управління» («New Public Management»), «електронного уряду» («Digital Government»), «мережевого управління» («Network model of Government»), «антикризового публічного менеджменту» («Anti-crisis Public Administration»), «доброго уряду» («Good Governance»), «відкритого уряду» («Open Government Partnership») тощо [137, с. 6]). Тому логічним вбачається узагальнення, що державне управління в Україні до певного періоду розвитку механізмів реалізації державних функцій було аналогом закордонного методу організації суспільних відносин, іменованого як «адміністрування», яке з кожним етапом демократизації управлінських процесів набуває ознак публічності, що зумовлює його поступову трансформацію в публічне адміністрування [251, с. 125].

Підтвердження означеної думки маємо у працях Є. Курінного, який стверджує, що: «трансформаційні процеси, що відбуваються в українському

суспільстві не могли не зачепити державно-управлінську діяльність, яка до недавнього часу вважалась монопольною щодо виконання владно-управлінських функцій. З появою комунального управління та поступовим розширенням сфери невідного управління державне управління як державна владна діяльність поступово стала втрачати свої донедавна непорушні соціальні позиції. За останні роки на усіх владних рівнях помітно звужилось коло державно-управлінських відносин, завдання забезпечення безпосередньої реалізації суспільних потреб та інтересів від державно-управлінських структур перекладались на зовсім нові виконавчі органи місцевого самоврядування або взагалі опинялись поза межами владних форм реалізації у сфері дії неправових засобів суспільного саморегулювання» [117, с. 271–272].

Однак додамо, що на сучасному етапі така трансформація є декларативною, адже фактичного становлення України як країни сервісного типу донині не відбулося, хоч і здійснюються кроки у цьому напрямі.

Доцільно уточнити, що сама по собі ідея сервісної держави не є новою, оскільки починаючи аж з XVI ст. починає стверджуватися європейська політико-правова доктрина, в якій сутність держави пов'язується зі служінням суспільству, це доктрина, що виникла як культурний результат Реформації. Однак лише в наш час держави починають ставати по-справжньому сервісними в сучасному розумінні цього слова. Сервіс, тобто послуга, має місце лише тоді, коли вона надається на основі раціональної ринкової логіки, тобто коли в отримувача цієї послуги існує вибір: отримувати її чи ні, і, що більш важливо, – від кого. Аж до кінця XX ст. держави здебільшого були монополістами у реалізації більшості публічних функцій, якщо не брати до уваги функції місцевого самоврядування. Саме тому ця функціональна модель не може розглядатися як сервісна, оскільки монопольна реалізація функцій, хай навіть з певними властивостями послуг, послугою не є [61, с. 61].

Зокрема передбачається, що модель «сервісної» держави акцентує чотири виміри держави: держава є гарант (тобто інститут, що забезпечує виробництво і надання певних послуг); держава є інститут, що створює необхідні рамки для

процесів громадської активності та спонукає громадян до самостійного вирішення проблем; держава є інститут нагляду (здійснюваного на основі встановлених правил) громадської і, передусім, економічної діяльності; держава є виробник робіт і послуг для суспільства, якщо це диктують, наприклад, питання безпеки і якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші виробники [265].

У цьому контексті переосмислення функцій держави переслідує дві цілі: 1) відобразити функціональну децентралізацію та деконцентрацію сучасної держави, що має наслідком появу альтернативних варіантів досягнення людьми своїх цілей; 2) сформулювати нову парадигму державності, яка б більш точно відображала цілі держави за сучасної доби, а також ті методи, якими ці цілі можуть бути досягнуті. Якраз з урахуванням цих цілей і розвивається концепція сервісної держави як функціональної моделі сучасної державності [61, с. 65–66].

З точки зору публічного адміністрування, сервісна ідея розвитку ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб. За такої моделі організації публічного адміністрування домінуючим фактором ефективності є задоволеність споживачів. Для цього обґрунтовується необхідність використання комплексного підходу до нормування цілей і завдань управлінської діяльності (системний взаємозв'язок соціологічних, психологічних, адміністративних, економічних, інформаційних, правових форм, методів, способів і прийомів). Відповідальність за життєве забезпечення та безпеку покладається на державу, яка покликана гарантувати задоволення потреб і інтересів окремої особи та їх груп [52, с. 113; 95].

Зокрема стаття 1 Основного Закону проголошує Україну соціальною державою, яку варто розглядати як таку, що гарантує надання соціальних послуг; стаття 6 – як розмежування надання послуг трьома гілками влади; стаття 7 – як забезпечення гарантії надання послуг суб'єктом місцевого

самоврядування; стаття 8 – як забезпечення верховенства права у наданні послуг; стаття 13 – як забезпечення права власності народу на отримання послуг від користування природними об'єктами; стаття 14 – як право на отримання послуг у сфері захисту права власності і господарювання; стаття 16 – як отримання послуг з екологічної безпеки; стаття 19 – як стандартизації соціальних послуг (ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством); стаття 21 – як право на отримання послуг; стаття 25 – як гарантування права жінки мати конституційний захист під час надання державних послуг з охорони праці і здоров'я, встановлення пенсійних пільг; стаття 38 – як право брати участь в отриманні державних послуг; стаття 49 – як можливість отримання послуг у галузі охорони здоров'я; стаття 50 – як право на отримання послуг у сферах вільного доступу до інформації про стан довкілля, якості харчових продуктів та предметів побуту; стаття 53 – як забезпечення отримання освітніх послуг; стаття 55 – як право на отримання юридичних послуг (правовий захист); розділ VI – як гарантування отримання послуг, що надаються органами виконавчої влади; розділ XI регламентує зміст і порядок отримання послуг органами місцевого самоврядування, а також, окремі статті розділу VII, X Конституції України визначають зміст та порядок надання послуг, регулюють повноваження державних інституцій у сфері надання послуг згідно з принципом найвищої цінності людини [304].

Означене вказує, що сервісна ідея розвитку системи публічного адміністрування в Україні направлена на створення ефективної та гармонійної структури, спрямованої на задоволення потреб громадян у наданні різноманітних послуг [253, с. 188].

Однак існує думка, що діюча система публічного адміністрування в Україні залишається неефективною, корумпованою та внутрішньо суперечливою, що є суттєвою перешкодою на шляху до позитивних змін у суспільстві та державі. Недостатній рівень прозорості та відкритості у сфері державного управління, нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер, недостатній професійний рівень державних службовців,

відсутність єдиної системи оцінювання їх компетентності, низький рівень дисциплінарної відповідальності, недосконалість механізму політичного та адміністративного контролю в системі державного управління – всі ці фактори є деструктивними елементами в організації ефективної системи публічного адміністрування [63].

Свого часу з метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина указом Президента України № 810/98 було проголошено необхідність поетапного створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Зокрема передбачалось формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересом. Ця система державного управління повинна бути підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу повинні бути адекватними фінансово-економічному стану держави [213].

Так, Концепцією адміністративної реформи в Україні було визначено в яких напрямках та в якій послідовності мають відбуватися всі системні зміни. [110; 144, с. 17]. Зокрема перший – це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий – це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій – це кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий – це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий – це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління,

формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [213].

Досить системно, на наш погляд, алгоритм уже зроблених дій прослідкувала М. Міхровська, виділивши декілька основних етапів: 1) 1995–2000 роки – розробка теоретичних основ щодо проведення усіх складових адміністративної реформи, прийняття законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування», указів Президента щодо складу Уряду та впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, запровадження урядових комітетів, прийняття Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів; 2) 2001–2005 роки – уведення посад державних секретарів міністерств, скасування інституту державних секретарів міністерств, скасування урядових комітетів; запровадження посади Віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи, відновлення урядових комітетів; ліквідація посади Віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи; 3) 2006 – 2009 роки – прийняття за основу проекту Концепції реформування публічної адміністрації на засіданні Національної Ради з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові, прийняття першого Закону України «Про Кабінет Міністрів України», прийняття двох редакцій Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у 2006 та 2008 році, схвалення Розпорядженням Кабінету Міністрів України робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації, активна діяльність Міністерства регіональної політики та будівництва щодо підготовки адміністративно-територіальної реформи, доручення Розпорядженням Кабінету Міністрів України Міністерству юстиції України розробити законопроект «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»; 4) 2010 рік – окремий етап проведення адміністративної реформи, що характеризується внесенням суттєвих змін до законодавства щодо організації системи органів виконавчої влади (зокрема з урахуванням внесення змін на підставі згаданого Рішення Конституційного Суду України, було прийнято Закон «Про Кабінет Міністрів України», а згодом, 9 грудня 2010 рік, видано Указ Президента України «Про

оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого стара система центральних органів виконавчої влади, що складалася з міністерств, державних комітетів і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, припинила своє існування. На зміну державним комітетам прийшли служби, агентства та інспекції, а кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом було скорочено з двадцяти дев'яти до трьох. Крім того цим Указом було змінено застарілий «галузевий» принцип класифікації органів виконавчої влади на функціональний, що більше відповідає світовим тенденціям і сучасним реаліям; 5) 2011–2013 роки – прийняття довгоочікуваного Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також затверджено «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні», якою було визначено принципи функціонування системи електронного урядування та її складових і встановлено порядок взаємодії органів публічної влади з громадянами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій для належного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Згодом, на підтвердження існування «сервісної» складової державної політики, 2012 року було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги»; 6) 2014 рік – початок нового етапу адміністративної реформи, пов'язаний зі внесенням змін до Конституції України шляхом прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» і приведенням відповідно до Основного Закону держави всієї нормативно-правової бази, насамперед тих законів і підзаконних актів, що стосуються організації системи органів виконавчої влади, – Закону України «Про Кабінет Міністрів України», внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» тощо [144, с. 22–23].

Можемо доповнити думку вченої тим, що саме у 2014 році розпочато процес децентралізації з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законів України

«Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації. Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади [240].

Загалом відзначається, що реформа децентралізації, перші два етапи якої містили в собі збільшення фінансових можливостей громад і зміну адміністративно-територіального устрою, є однією з найуспішніших за всю історію України. Проте реформа триває: на третьому етапі децентралізації необхідно змінити механізми адміністрування місцевих податків. У лютому 2022 року російське вторгнення перервало реформаторські процеси (це зрозуміло, оскільки перед владою постав важливіший виклик – захист країни від російської агресії), однак продовження реформи децентралізації залишається пріоритетом для країни, оскільки це збільшить надходження до місцевих бюджетів, які з 2014 року в абсолютних значеннях зросли в чотири-п'ять разів [171].

Сучасний етап реформи державного управління розпочався з набрання чинності у травні 2015 року Законом України «Про державну службу», прийняття у червні 2016 року першої редакції відповідної Стратегії та підписання у грудні 2016 року Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні. Слід уточнити, що дія цієї Стратегії не поширюється на реформування місцевого самоврядування [278].

Наразі ж метою цієї Стратегії є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду з передбаченням, що до 2025 року буде: забезпечено надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; сформовано систему професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист

інтересів громадян; створено ефективні і підзвітні громадянам державні інституції, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [57].

Отже, маємо підтвердження того, що державне управління в Україні переживає заключний етап трансформації, який визначається впливом демократичних змін та модернізацією управлінських практик, але поки що не вистачає фактичних змін для повноцінного функціонування сучасної публічної адміністрації відповідно до європейських стандартів [253, с. 190–191].

Існує думка, що українці відчують сервісність держави тільки тоді, коли процеси, час і гроші, які вони раніше витрачали на отримання адміністративної послуги, будуть спрощені та мінімізовані [113]. Однак, наприклад, у німецьких науково-дослідних проектах основний акцент робиться на якісному оновленні всього управлінського процесу від прийняття значущих соціально-політичних рішень до надання конкретних публічних послуг населенню за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Основною стратегією модернізації виступає формування ефективних взаємовідносин суспільства і держави, що засноване на задоволенні користувачів публічними послугами і нагромадженні публічними органами влади необхідної інтерактивної бази даних для забезпечення законодавчої, правозастосовної та судової діяльності. При цьому базовим критерієм успіху є оптимізація всієї сукупності сервісів надання публічних послуг [91, с. 26].

Таким чином, як підсумок розкриття порушених питань можемо узагальнити, що:

- державне управління в Україні до певного періоду розвитку механізмів реалізації державних функцій було аналогом закордонного методу організації суспільних відносин, іменованого як «адміністрування», яке з кожним етапом демократизації управлінських процесів набуває ознак публічності, що зумовлює його поступову трансформацію в публічне адміністрування;

- згідно з конституційними приписами, сервісна ідея розвитку системи публічного адміністрування в Україні направлена на створення ефективної та

гармонійної структури, спрямованої на задоволення потреб громадян у наданні різноманітних послуг. Однак сучасний стан розвитку означеного інституту характеризується наявністю деяких проблем, які становлять виклик для його ефективного функціонування;

– з точки зору публічного адміністрування України, сервісна ідея розвитку може брати початок з 1996 року (прийняття Конституції України) зі спеціалізованим розвитком у 1998 році (постановлення відповідним указом Президента України необхідності забезпечення реформування системи державного управління в Україні). Поточний стан її еволюційності характеризується заключним етапом трансформації державного управління в ефективну публічну адміністрацію, концепційна сутність якої буде пронизана постулатами необхідності задоволення потреб споживачів якісним сервісним забезпеченням. Тобто попри нормативно закріплені гасла щодо необхідності забезпечення сервісного типу організації виконання публічно-управлінських державних функцій, в Україні концепція сервісизації перебуває на початковому етапі утвердження як ефективного підходу у рамках формування інституту публічного адміністрування.

Отже, «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», – одні з найбільш обговорюваних та одночасно найбільш спірних категорій науки адміністративного права України. Вчені досі не дійшли згоди щодо того який зміст та сутність розмежовує їх одна від одної та, власне, в чому визначальний сенс їхнього існування поряд. Плутанина категоріального апарату досліджуваної галузі наукових знань вже має ряд негативних наслідків. Йдеться як про відсутність єдиної науково-доктринальної концепції щодо інституційної та практико-реалізаційної складової здійснення публічно-управлінських державних функцій, так і про практичні труднощі в управлінні державними та суспільними справами, зокрема в контексті впровадження європейських стандартів добре функціонуючої публічної адміністрації. Доцільно вбачати, що означений інститут у науково-доктринальному вияві посідає важливе місце в системі інтерпретаційних особливостей державотворення, надаючи логічного

пояснення низці спірних питань соціальної реальності, однак з практико-реалізаційного аспекту ще не досягає того рівню, який спроможний утвердити його ефективність та інституційну самодостатність в контексті європейського стандарту.

1.2. Причини та основні чинники псевдостійкості сучасного публічного адміністрування в Україні

З попередньо наведеного матеріалу маємо, що сучасна інтерпретація змісту та сутності публічного адміністрування в Україні має два парадигмальних аспекти (науковий та нормативний), різниця між якими суттєво різниться орієнтаційними, методологічними, фокусними та цільовими характеристиками. Аналізуючи окремі положення законодавства України, можна спостерігати динаміку їхнього поступового зближення, що свідчить про збалансований та ефективний підхід до управління публічними справами [254, с. 209].

Зокрема Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 року № 531-р вперше у назві апелювало терміном «публічна адміністрація». У червні цього ж року утворена робоча група з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації мала подати Кабінету Міністрів України відповідний проект нормативно-правового акту [231]. Примітно, що починаючи з середини 2004 року Центр політико-правових реформ визначив одним із своїх головних завдань розробку нової редакції Концепції адміністративної реформи в Україні, сутність якої – побудова в Україні ефективної публічної адміністрації європейського зразка [241, с. 6]. Як наслідок, 15 грудня 2005 року її положення обговорювались у ході парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». За їх результатами Президент України мав провести засідання Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку з

метою обговорення основних напрямів, стратегії та шляхів реформування публічної адміністрації в Україні, процесів децентралізації державного управління, розвитку ефективного місцевого самоврядування та подальшого впровадження форм безпосередньої демократії [223].

Уточнимо, що Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування функціонувала до 21 лютого 2008 року як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, що здійснював розроблення та внесення пропозицій щодо: визначення пріоритетів та механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, місцевого самоврядування та регіонального розвитку, розробки відповідних політичних документів та нормативно-правових актів, а також інституційного, інформаційного та іншого забезпечення їх впровадження; комплексного проведення адміністративної, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування; розвитку громадянського суспільства, форм безпосередньої демократії, вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та іншими об'єднаннями, громадськими організаціями, підприємницькими структурами, забезпечення прозорості діяльності влади, залучення громадян, їх об'єднань до підготовки рішень загальнодержавного та місцевого значення, оцінки ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; подолання диспропорцій у розвитку регіонів, сталого розвитку територій, стимулювання зміцнення їх економічного потенціалу та підвищення інвестиційної привабливості, удосконалення міжбюджетних відносин, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, удосконалення системи державних соціальних гарантій, адміністративних, управлінських та інших послуг населенню; впровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку [218].

Паралельно з метою сприяння розвитку державної служби та її наближенню до стандартів Європейського Союзу, посилення рівня

інституційної спроможності у сфері функціонального управління державною службою, зміцнення інтелектуального потенціалу для подальшого проведення адміністративної реформи функціонував Центр сприяння інституційному розвитку державної служби [232], який у червні 2008 року був перейменований на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, що нині є державною установою, що належить до сфери управління Національного агентства України з питань державної служби [179].

Зокрема на офіційному сайті Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу наразі міститься проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [105], де публічна адміністрація визначена як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [105].

Означеною Концепцією передбачено, що публічна адміністрація повинна ґрунтуватись на ідеології «служіння суспільству», а її функціональність буде ефективною коли: 1) сформується стабільна та ефективна організація та діяльність виконавчої влади насамперед шляхом інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій в системі виконавчої влади; 2) організується професійна, політично нейтральна та відкрита публічна служба шляхом відокремлення політичних посад від посад публічної служби, встановлення правових механізмів захисту публічних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсу при прийнятті на публічну службу та службовому просуванні тощо; 3) буде створено систему спроможного місцевого самоврядування шляхом децентралізації публічних завдань (повноважень) та ресурсів, створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування у сільській місцевості; 4) зміцнено статус приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації шляхом справедливого правового регулювання адміністративної процедури, впровадження нових організаційних форм та

стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізму правового захисту приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією; 5) буде гарантовано підконтрольність публічної адміністрації політичній владі та суспільству шляхом удосконалення і посилення контрольних функцій Верховної Ради України, місцевих рад та фінансового контролю, розвитку системи адміністративного судочинства, залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами [105].

З-поміж іншого маємо, що виконавча влада виконує політичні та адміністративні функції, де останні є сферою відповідальності публічної адміністрації. Більш конкретно можемо узагальнити, що публічна адміністрація є системою суб'єктів, які здійснюють публічно-управлінські функції, втілюючи в дійсність ідеологію «служіння суспільству».

Уточнимо, що схвалення (затвердження) цієї концепції так і не відбулося, однак наразі можемо говорити, що Уряд та Верховна Рада України за активної участі українських та європейських експертів вже заклали законодавчу базу для [99] становлення у майбутньому ефективного інституту публічної адміністрації в Україні.

Отже, доцільно вбачати, що публічне адміністрування – це процес реалізації функцій держави, що репрезентує виконавчий дискурс забезпечення суспільного розвитку у вияві діяльності адміністративних суб'єктів, які втілюють в дійсність політичний курс державотворення у спосіб задоволення основоположних потреб громадян, забезпечення стабільного розвитку країни та захисту публічних інтересів та цінностей українців.

Розглядаючи основний предмет цього етапу дослідження, – причини та основні чинники псевдостійкості сучасного публічного адміністрування в Україні – вважаємо за необхідне уточнити, що у більшості наукових праць стійкість системи розглядається з точки зору збереження або повернення до рівноважного стану. При цьому розглядається як статична (зі збереженням початкових параметрів системи), так і динамічна рівновага (розвиток системи без значного відхилення від заданої траєкторії) [115, с. 45].

Загалом виділяються декілька типів стійкості, серед яких в теорії систем виділяють такі: видиму стійкість 1-го і 2-го роду, групову стійкість, адаптивну стійкість та відкладену стійкість. Зокрема видима стійкість (або псевдостійкість) системи спостерігається у тому випадку, коли більшість показників системи зберігають стійкість, проте це відбувається внаслідок незмінності зовнішнього середовища. При зміні умов функціонування система або припинить існування (видима стійкість 1-го роду) або її стійкість буде порушена (видима стійкість 2-го роду). При груповій стійкості система характеризується наявністю компенсаторних механізмів для нейтралізації негативних впливів практично будь-яких видів змін, стійкість системи в даному випадку є істинною. На відміну від групової адаптивної стійкості властива наявність лише деякої частини механізмів для компенсації зовнішніх впливів. За рахунок побудови адаптивних ланцюгів із наявних елементів системи негативні імпульси поступово розсіюються, а система адаптується до зовнішніх змін (адаптивна стійкість 1-го роду) або відбувається циклічна передача даних імпульсів у системі (механізм зворотного зв'язку) до тих пір, поки негативний вплив не буде компенсовано (адаптивна стійкість 2-го роду) [71, с. 228]. Останній тип – відкладеної стійкості – полягає в наявності можливостей взагалі уникнути дестабілізуючого впливу певних факторів (наприклад, перепрофілювання діяльності на перспективні напрями) [53, с. 126].

На нашу думку, публічне адміністрування в Україні не виявляє властивостей стійкості, тобто наразі не здатне ефективно протистояти змінам, тискам чи викликам сьогодення. Відповідно, його можна схарактеризувати як псевдостійку систему, адже:

1. Нормативної фіксації означений інститут так і не здобув, а подальший його розвиток об'єктивується реформуванням інститутів публічної та державної служби, оптимізацією точкових аспектів діяльності органів виконавчої влади та окремо – органів місцевого самоврядування.

Важливо зауважити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» [193] запровадив у законодавчу термінологію такий термін як «функції

публічної адміністрації». У розумінні законодавців – це надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу [193]. Аналіз цього закону дає змогу визначити концептуальні рамки публічної адміністрації, сутності здійснення публічного адміністрування, однак чітко та системно означене не визначає.

2. Довіра громадян до виконавчих органів та органів місцевого самоврядування залишається на низькому рівні, і стабільного підвищення цього індикатора поки не спостерігається.

Зазначимо, що за даними світового опитування, проведеного компанією «Gallup», в Україні протягом 2008-2018 років спостерігалась найнижча довіра до державної влади у світі. За результатами внутрішніх соціологічних досліджень, котрі здійснювались провідним недержавним аналітичним центром України у березні 2021 року, ситуація не дуже змінилась на краще. Зокрема опитування Центру Разумкова свідчить, що баланс довіри-недовіри до суб'єктів публічної влади майже у всіх випадках був негативним. Так, найменше громадяни України довіряють державному апарату (чиновникам), де баланс довіри-недовіри є негативним і становить -66,7%. Порівнюючи з іншими суб'єктами публічної влади, найбільше українці довіряють органам місцевого самоврядування, хоча в загальній сукупності і цей баланс знаходиться не на найкращому рівні. Так, баланс довіри-недовіри місцевій раді міста/селища/села становить 15,7%, а голові міста/ селища/села – 21,9% [165; 297, с. 45–46]. Не дивно, але з травня 2022 року до жовтня 2023 року простежується зниження довіри до інститутів центральної влади в Україні. Зокрема за даними Київського міжнародного інституту соціології з 74% до 39% стало менше тих, хто довіряє уряду. Водночас довіра до місцевої влади не змінилася: як і в травні 2022 року, наразі 50% довіряють їй, а 46% – не довіряють. Попри ці показники критика місцевої влади зростає, вочевидь, значною мірою це пов'язано з можливо неефективною витратою місцевих бюджетів. Хоча реформа децентралізації сприймається українцями як одна з найбільш вдалих реформ (і більшість її

підтримують), але наразі є небезпечна тенденція формування образу місцевої влади як не дуже відповідальної в умовах повномасштабної війни. В результаті громадська думка може не захистити місцеву владу від можливої рецентралізації та згортання децентралізації [47; 82].

3. Рівень життя громадян України є вкрай низьким та відсутньою є відчутна динаміка до його покращення.

Міжнародний проект «Numbeo» щорічно складає рейтинг якості життя серед країн. Рівень життя автори оцінюють за такими критеріями: клімат, рівень забруднення довкілля, купівельна спроможність населення, співвідношення цін на житло і доходу, вартість життя, рівень безпеки, якість охорони здоров'я, час у дорозі на роботу. За цими показниками у 2013 році за якістю життя Україна посіла 57 місце серед 67 країн; у 2014-му – 61 позицію (з 68); у 2015-му – 75 позицію (з 86); у 2016-му – 52 позицію (з 56); у 2017-му – 59 позицію (з 67); у 2018-му – 57 позицію (з 60), у 2019-му – 62 позицію (з 71); у 2020-му – 65 позицію (з 80) [83]; у 2021-му – 59 позицію (з 83) [350]; у 2022-му – 59 позицію (з 84) [351]; у 2023-му – 59 позицію (з 84) [352]; у 2024-му – 65 позицію (з 85) [353]. Загалом за даними цього проекту Індекс якості життя українців характеризується як низький (107.26) [349]. Його розрахунок здійснено на основі даних та опитуваннях користувачів, зібраних «Numbeo». Опитування фіксують сприйняття та досвід відвідувачів веб-сайту щодо різних аспектів якості життя. Індекс розраховується за допомогою емпіричної формули, яка присвоює ваги кожному фактору на основі його важливості [320]. Йдеться про те, що Індекс купівельної спроможності в Україні є дуже низьким (32.26), безпеки – помірний (53.12), охорони здоров'я – помірний (55,38), кліматичний – високий (70,69), вартості життя – дуже низький (28.59), співвідношення ціни нерухомості та доходу – високий (15.02), часу поїздки на дорогу – помірний (37,72), забруднення – високий (61,77) [349].

Ще у травні 2019 року на сайті українського суспільно-політичного інтернет-видання «Gazeta.ua» було опубліковано коментар завідувача відділу досліджень рівня життя населення України Інституту демографії та соціальних

досліджень імені М.В. Птухи НАН України кандидата економічних наук Л. Черенко стосовно того, чому у рейтингу якості життя Україна потрапила до останньої десятки країн (згідно з результатами дослідження сервісу «Numbeo»). Вона відзначає, що за роки незалежності Україні завжди не вистачало тривалого покращення рівня життя. Якщо не внутрішні, то були зовнішні чинники, які призупиняли процес. На думку вченої, Україна має такий низький показник з огляду на те, що війна знижує рівень безпеки України. Також відчутним на той час був вплив обвалу гривні 2014-2015-х, а за іншими показниками все було стабільно. Вона також прогнозувала, що до 2025-го є шанси повернутися до рівня якості життя 2007-го. Тоді він був найвищим за всю історію. 2008-го Україну зачепила фінансова криза, показники стали гіршими. 2009-го стався повний обвал економіки, а 2010-2012-х – стагнація. Нова криза почалася 2013-го. Усі ці роки Україна не рухалася вперед, бо перебувала в кризових умовах. До 2019 року тільки за останні 2-3 роки українська економіка почала рухатися вгору [142].

Зокрема за результатами дослідження І. Андрейцевої, динаміка доходів населення з 2018 по 2022 року виявила стабільну тенденцію зростання реальних доходів, що зумовило створення передумов покращення матеріального добробуту населення. За останні роки структура доходів домогосподарств України змінювалася досить повільно, що вказує на стабільність формування їхніх джерел. Зменшення структурних зрушень у формуванні доходів домогосподарств супроводжувалося позитивними тенденціями зростання головних джерел доходів, а саме: оплати праці найманих працівників, соціальних трансфертів. Проте рівень доходів в Україні все ще залишається на досить низькому рівні, структура витрат свідчить про все ще низький рівень життя населення (частка витрат на харчування становить 50,1%). В Україні спостерігається суттєва диференціація сукупних ресурсів і витрат у розрахунку на одного умовно дорослого серед мешканців різного типу населених пунктів проживання та різного соціально-демографічного складу домогосподарств, що спричиняє дисбаланс матеріальної забезпеченості населення України.

Структура витрат домогосподарств України за останні роки набувала ознак, які притаманні для суспільства з ринковою економікою: зменшення питомої ваги витрат на харчування та зростання частки на непродовольчі товари та послуги. Такі процеси свідчать про якісні зміни в рівні життя населення країни. Аналіз купівельної спроможності середньої заробітної плати та середнього розміру пенсій виявив позитивну тенденцію зростання купівельної спроможності середньостатистичних доходів населення України. Проте для неї характерні повільні темпи, що свідчить про низький рівень купівельної спроможності населення [6].

Водночас результати дослідження на тему: «18 місяців потому: оцінка психічного здоров'я та психосоціальних потреб в Україні», проведеного «HIAS Ukraine» та ГО «Дівчата» свідчать, що після повномасштабного вторгнення третина населення має рівень якості життя та благополуччя нижче середнього [288] (хоча зараз, як і раніше, існують проблеми з визначенням середнього класу, цілком зрозуміло, що цей прошарок останнім часом суттєво звузився. В Україні середній клас помилково асоціюють з малим та середнім бізнесом. Насправді середній клас у цивілізованій країні – це наймані працівники, рівень доходів яких дозволяє їм широке споживання товарів і послуг, двічі на рік відпочивати, оплачувати усі витрати і заощаджувати [62]). Також важливо, що українське суспільство стрімко старіє, тому що вища, ніж в Європі, смертність, і нижча народжуваність. І за рахунок зменшення кількості народжень зростає частка осіб похилого віку [43].

Отже, не виважена політика у сферах ціноутворення і заробітної плати призводить до відсутності прогресу щодо підвищення рівня життя українського населення, знецінення мотивації трудової діяльності, підсилює соціальну напруженість і стихійні тенденції в розвитку суспільства. Рівень соціальної захищеності українського населення є досить низьким в порівнянні з стандартами розвинутих країн не стільки через слабку соціальну спрямованість державних витрат, скільки через низький рівень оплати праці [133]. Тому досить важливо сприяти працевлаштуванню людей похилого віку, зокрема ряд

країн усунули вікові бар'єри через антидискримінаційне законодавство за віком, запровадили різноманітні програми, такі як «старші таланти», університети третього віку, а також здійснили такі заходи, як консультування з питань кар'єри, створення робочих місць та гнучкі схеми праці [56; 270, с. 843].

4. Доведеною є не відповідність діяльності публічних адміністрацій Принципам публічного адміністрування Програми SIGMA.

Уточнимо, що принципи публічного адміністрування («The Principles of Public Administration») були розроблені SIGMA в 2014 році з метою підтримки посиленого підходу Європейської Комісії до реформ публічного адміністрування в процесі розширення Європейського Союзу, а в 2015 році доопрацьовані в цілях прискорення цієї реформи в контексті Європейської політики сусідства [51, с. 130; 73, с. 5]. Зокрема відповідність цим принципам тієї чи іншої держави дозволяє оцінити, де саме знаходиться ця держава на шляху до належного врядування [187].

Маємо вказати, що концепція «належного (доброго) врядування» («Good Governance») зародилася на підставі базових для західної правової науки критеріїв демократії та верховенства права. Беручи їх за основу, європейськими та американськими правниками було сформовано новітню систему цінностей, за допомогою яких реалізується ефективне управління суспільством шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та приватного сектору [166, с. 4]. Експерти Світового банку визначають «врядування» як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в державі, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги [107; 285, с. 126]. Своє закріплення у вигляді концепції належного врядування отримало після ухвалення в 1997 році Програми розвитку ООН «Врядування для сталого розвитку людства», яка визначила врядування як «здійснення економічної, політичної й адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях» [330, с. 104]. Окрім цього, в 2002 році Програмою розвитку ООН було підготовлено «Звіт про розвиток людства», котрий визначив, що з погляду розвитку людства поняття «належне врядування» та «демократичне врядування» є синонімічними

й означають повагу до прав та основних свобод людини; визнання того, що громадяни можуть ухвалювати обов'язкові для врахування рішення; визнання існування приватної та публічної сфер життя й ухвалення рішень; урахування в сучасній політиці потреб майбутніх поколінь; визнання метою економічної та соціальної політики подолання бідності й урахування людського вибору [166, с. 5; 335].

Вченими серед вагомих принципів (індикаторів) «належного (доброго) врядування» (Good Governance) виділяються: 1) показник участі (врахування голосів) громадян у прямій (виборах, референдумах, загальних зборах громад) та опосередкованій (через легітимізовані посередницькі інститути та представників) формах. Участь повинна бути інформаційно забезпеченою й організованою, тобто має бути свобода волевиявлення, асоціацій та організоване громадянське суспільство. Крім того, слід відзначити пов'язані з цим принципи політичної свободи (здатність громадян впливати на якість урядування, що ними утримується) та політичної стабільності (здатність громадян брати участь у прийнятті управлінських рішень і неперервність участі); 2) верховенство права – правова система поставлена за захист прав людини, є справедливою і діє для всіх однаково. Для цього принципу суттєвим є також принцип справедливості, оскільки добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства, добробут кожного сприяє процесам державотворення, формує громадянське суспільство та робить урядування ефективним. Також органи державного управління повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до законодавства, всі завдання та процедури прийняття управлінських рішень визначаються законодавством. Із цим принципом тісно пов'язані принципи законності та належного законодавства; 3) прозорість, тобто всі інститути повинні працювати відкрито, що досягається через свободу інформації, її повноту і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений, активний обмін інформацією між державними інституціями. Прозорості можна досягти через залучення громадян до формування бюджету та контролю за видатками, прозоре проведення тендерів, нагляд за дотриманням принципів професійної

етики службовцями тощо. Це дозволяє полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ, зменшити ризики зловживання владою, прийняття помилкових рішень і вчинення корупційних діянь; 4) ефективності та результативності, тобто отримання максимально можливого позитивного реального результату, запланованих цілей відповідно до потреб суспільства та людини за найкращого використання ресурсів. Це також пов'язано із принципом дієвості – розумного використання природних ресурсів і захисту навколишнього природного середовища. Нераціональне використання бюджетних, кадрових, інформаційних та інших ресурсів призводить до зниження результатів діяльності всієї управлінської системи; 5) відповідальність. Оскільки інституції публічного адміністрування та процеси служать усім членам суспільства, вони повинні брати на себе відповідальність за всі рішення, дії та бездіяльність, за всю розроблену і впроваджену політику на будь-якому рівні; 6) підзвітність означає можливість перевірки діяльності всіх без винятку органів публічного адміністрування з метою захисту суспільних інтересів. Крім того, державні інституції, приватний сектор, структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям права. Для забезпечення цього принципу важливим є ефективний нагляд і контроль. Підзвітність повинна базуватися на принципах відкритості та прозорості, влади закону; 7) орієнтація на консенсус полягає в дотриманні балансу різних інтересів із метою досягнення широкої узгодженості в суспільстві з локальних і загальних питань і процедур для запровадження і досягнення сталого людського розвитку. Консенсус передбачає прийняття рішення, заснованого на згоді, відсутності заперечень, максимальній кількості переваг; 8) субсидіарність і пропорційність. Пропорційність передбачає адекватність заходів адміністративних органів досягненню мети цих заходів і загальним принципам. Субсидіарність означає узгодженість власних і делегованих повноважень із ресурсами для їх реалізації, зменшення контролю центру над громадами і регіонами. Все це зумовлюється визначеністю належних повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних

компетенцій, урівноваження повноважень із можливостями місцевих і регіональних влад, розподілу відповідальності місцевих і регіональних влад, дотримання принципів децентралізації та деконцентрації. Децентралізація владних відносин – це своєрідна автономність місцевого самоврядування, центральні органи контролюють децентралізовані органи лише стосовно способів і механізмів здійснення діяльності, а деконцентрація владних повноважень забезпечує спеціалізацію і є механізмом ефективного управління;

9) стратегічне бачення – це орієнтир на довготермінові результати з урахуванням інтересів майбутніх поколінь, передбачає здатність лідерів і громадськості мати довготермінову перспективу щодо «належного (доброго) врядування» і подальшого розвитку суспільства з розумінням необхідних заходів для їх реалізації. Для цього значимим є індикатор сталого розвитку, який передбачає баланс між економічними, соціальними й екологічними критеріями розвитку через узгодження інтересів різних рівнів управління, влади та громадськості, участі громадян в управлінні [285, с. 127–128].

У Моніторинговому звіті Програми SIGMA «Публічне адміністрування в Україні Оцінювання на відповідність Принципам публічного адміністрування» за грудень 2023 року [346] вказано, що попри суттєві покращення у наданні послуг і цифровізації, сферах стратегічних засад реформування державного управління (стратегія, лідерство, координація та моніторинг реформи) та у сфері підзвітності, яка включає організацію державного управління, вільний доступ до інформації, адміністративне судочинство та незалежні наглядові органи, – ефективність у формуванні та координації політики в основному залишилася на рівні 2018 року [346]. Акцентовано, що спостерігається регрес у сфері державної служби та управлінні людськими ресурсами, частково через надзвичайні заходи, запроваджені, відповідно, під час пандемії COVID-19 та на час військового стану [346].

Зазначимо, що нині функціонуючою є Координаційна рада з питань реформування державного управління, що є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою

забезпечення координації здійснення заходів із запровадження реформи державного управління, які передбачені, зокрема, Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки та Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки [217]. Зокрема на її XXXI засіданні обговорювались результати вище значеного звіту, а також окреслювались деякі плани щодо впровадження тих рекомендацій, які надані Програмою SIGMA. Серед іншого звернено увагу на можливих функціях/повноваженнях Центру Уряду, серед яких: 1) програмні (стратегічні); 2) формування та реалізація політики в окремих сферах; 3) експертно-аналітична функція; 4) нормотворча функція; 5) євроінтеграційна функція; 6) контроль та моніторинг; 7) організаційна функція. Також визначено за необхідне здійснити упорядкування структури апарату міністерств [145].

Аналізуючи наведений матеріал та враховуючи попередні розвідки, на нашу думку, слід розрізняти публічне управління та публічне адміністрування, співвідношення між якими характеризується як частина і ціле. Зокрема публічне управління є ширшим, воно поглинає процес адміністрування як невід'ємну частину концепту «реалізації політико-адміністративних функцій держави».

Окремо уточнимо, що стійкість інституту публічного адміністрування в Україні можна також визначати за показниками ефективності управління суспільними справами. Загалом у теорії достатньо розробленими є декілька підходів до оцінювання ефективності управління, зокрема цільовий, функціональний, композиційний, поведінковий та ін. Виходячи із практичної специфіки управлінської діяльності у сфері публічного управління та адміністрування найбільш відповідним у розробках науковців розглядається цільовий підхід. Він ґрунтується на тому, що головною метою діяльності будь-якої системи управління у цій сфері виступає критерій досягнення встановлених цілей найбільш раціональним способом. Цей підхід в наукових розробках часто поєднують з методами оцінювання ефективності управління за поведінковим підходом, процедури якого ґрунтуються на вимірах досягнення

балансу інтересів усіх зацікавлених груп у результатах діяльності публічних інституцій. Цей критерій розглядається базовим в процесах оцінювання ефективності державного управління за поведінковим підходом, який забезпечується системою показників, які характеризують ступінь його досягнення: використовуються як методи прямих розрахунків, так і методи опосередкованого оцінювання (експертні методи, анкетне опитування тощо) [286]. З огляду на соціальну спрямованість цілей публічного управління визначальною для його оцінки є соціальна ефективність, яка розкриває результати функціонування всієї структури держаних органів, а тому у своїй суті містить комплексний і синтезований набір різного типу критеріїв. У цьому контексті розрізняють три основних поняття такого типу ефективності публічного управління: загальну соціальну ефективність публічного управління; ефективність організації і функціонування суб'єктів публічного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб. При цьому визначальними критеріями ефективності публічного управління, а отже і системи органів управління як її підсистеми, виступають критерії загальної соціальної ефективності. Акцент при використанні цих критеріїв робиться на встановлення залежності між системою управління та рівнем і якістю вирішення головних проблем розвитку суспільства. Оцінка результативності державного апарату переважно базується на засадах функціонального підходу і полягає в оцінюванні конкретизованих завдань, встановлених як відповідних критеріїв оцінки формальних ознак ступеню виконання завдань [317, с. 51].

Визначаючи основні фактори впливу на адміністративну результативність та ефективність публічного адміністрування в Україні А. Даниленко [50] вказує, що на необхідність аналізу результатів діяльності адміністративних одиниць, які можна об'єктивно оцінити, зокрема: 1) наявність/відсутність корупційних проявів у публічному та приватному секторах; 2) низький/високий рівень правової освіти та правосвідомості суб'єктів наділених владними повноваженнями; 3) наявність/відсутність передумов для професійної

деформації представників делегованих державних функцій; 4) (не) систематизована, (не) гармонізована, (не) узгоджена законодавча база секторальних, галузевих сфер; 5) (не) достатнє адміністративно-правове, організаційно-технічне, фінансове, інформаційне та інше забезпечення діяльності публічних органів влади необхідними ресурсами; 6) злагоджена/відсутня комунікативна, діалогова співпраця держави і громади; 7) наявність/відсутність внутрішньодержавного тиску та втручання у діяльність органів влади; 8) злагоджена/відсутня внутрішньо ієрархічна взаємодія владних інституцій; 9) наявність/відсутність чітко розробленої адміністративної політики [50, с. 125]. Причому вчена уточнює, що перелік вищезазначених складових не слід вважати вичерпним, оскільки рівень результативності та ефективності публічного адміністрування зумовлений з-поміж іншого складною взаємодією ситуативних, індивідуальних і мотиваційних чинників. Врахування зовнішніх і внутрішніх обставин, в яких здійснюється адміністрування, зокрема публічне залежить не лише від організаційної побудови цієї системи, ресурсного забезпечення, від професійності державних службовців або їх кількості та інших внутрішніх обставин (внутрішнього середовища), а й від врахування чинників зовнішнього середовища, які можуть бути не підконтрольними суб'єктам адміністрування і тому значною мірою впливатимуть на ефективність такої діяльності [283, с. 98].

Також зазначимо, що у публікації Д. Левченко обґрунтовується можливість оцінювання ефективності публічного адміністрування в Україні за допомогою громадськості на основі комплексного, взаємопов'язаного та методологічно побудованого процесу визначення громадськістю стану окремих сфер публічного адміністрування [124]. Між тим, сьогодні найбільш поширеним є підхід, у якому використовуються інтегральні показники ефективності, що відображають основні політичні або економічні параметри цього виду діяльності. Разом із тим, при застосуванні цього підходу виникають різні аспекти складності: побудова інтегральних показників для відповідного оцінювання утруднена тим, що отримані результати від реалізації функцій

державного управління в більшості не завжди безпосередньо пов'язані з якістю державного управління [92]. З практичного погляду в основі проблеми лежать суперечності, що виникають уже в процесі застосування розроблених на рівні центральних органів влади методик моніторингу ефективності діяльності державних інституцій за затвердженими узагальненими показниками оцінки, що не відбивають специфічних особливостей функціонування територій і не враховують усіх граней державної вертикалі управління [317, с. 53].

Таким чином, як підсумок розкриття порушених питань можемо узагальнити, що:

– якщо об'єднати два парадигмальних аспекти (науковий та нормативний) інтерпретації змісту та сутності публічного адміністрування у вияві початкового етапу становлення належної публічної адміністрації в Україні можемо стверджувати, що означений інститут цілком закономірно має приховану стійкість, яка характеризується об'єднанням усталеності та процедуралізації механізмів управління публічними справами, логікою розвитку цих механізмів та наявністю мінімально достатнього нормативного поля для їхньої ефективності з багаторічним маскуванням реальних проблем та викликів, які не дозволяють забезпечити високий рівень довіри громадян до виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, матеріальний та соціокультурний стан населення, а також відповідність діяльності публічних адміністрацій стандартам Програми SIGMA;

– стійкість, яку можна спостерігати на перший погляд, приховує деякі недоліки та неефективності у системі управління публічними справами, наслідком чого маємо як відсутність чіткої відповідальності та ефективного моніторингу, так і високий ризик корупції, зловживань владними повноваженнями, соціальних напружень тощо.

1.3. Антикризове публічне адміністрування як новітня форма реалізації публічно-владних управлінських функцій в Україні

Ми не погоджуємось з твердженням представників уряду, що: «у надскладних умовах повномасштабної війни система державного управління України довела свою стійкість» [64], адже попередньо висвітлений матеріал свідчить, що слова «криза» і «реформи» є найпоширенішими в українському суспільстві вже досить тривалий проміжок часу. Причому і криза, і реформи – це перманентний процес, який, здається, ніколи не матиме логічного завершення, коли криза обернеться сталим розвитком, а реформи – ефективними змінами у всіх сферах суспільно-політичного життя. Однак якщо поняття «реформа» має більш-менш конкретний зміст, то поняття «криза» – це щось абстрактне, яке свідчить, що процеси в країні розвиваються у неправильному напрямі [75, с. 34]. Існує думка, що це нестабільна проблема, в якій назрівають зміни з високою ймовірністю проблематичного результату [332]. Її також трактують як ненормальну ситуацію, яка створює загрозу життєздатності організації [326]. Причому досліджуючи погляди сучасних вітчизняних науковців на тлумачення категорії «криза», очевидно, що вони переплітаються з думками їх іноземних колег. По суті, криза являє собою трансформаційний процес, який керує оптимізацією будь-якої системи, що вимагає відмови від застарілих виробничих технологій і звичайних трудових звичаїв, а також відкриває шлях для інтеграції передових інновацій. Зосереджуючись на окремих підходах до трактування поняття «криза», А. Чернявський сприймає її як «переломний етап функціонування будь-якої системи, коли вона піддається впливу ззовні або зсередини, що потребує від неї якісно нового реагування» [300]. Означені тлумачення підкреслюють притаманну трансформацію, викликану об'єктивними чинниками внутрішнього та зовнішнього середовища. Точка зору В. Василенка дещо коригує це поняття, де криза вважається «крайнім загостренням протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі. Корінь

цих протиріч лежить у невідповідності між переважаючим виробництвом і моделлю споживання або між існуючою політичною системою та запитами суспільства» [33]. Йдеться про те, що її слід розглядати як переломний момент у розвитку системи, що дає простір новому витку економічних змін [122]. Однак варто враховувати, що криза не завжди має наслідком перехід системи до вищого рівня. Протягом історії людства кризи часто призводили до занепаду певних галузей (наприклад, гасове освітлення чи парові машини) або навіть цілої цивілізації. Тому найбільш поширене тлумачення категорія «криза» виглядає наступним чином: це процес, який ініціює трансформаційні зміни, призводить до розриву в розвитку системи, викликаючи незворотні наслідки [329, с. 190–191]. Однак, нам більше імпонує визначення, запропоноване І. Петрук. Зокрема вчена вважає, що кризою є процес порушення збалансованості будь-якої системи, який супроводжується втратою її стійкості й може призвести або до повної її руйнації та припинення існування, або до трансформації в новий урівноважений стан завдяки ефективному застосуванню інструментів антикризового управління [177].

Варто зауважити, що розрізняють декілька типів криз. Наприклад, К. Афані та П. Халкані [321] класифікують кризи на такі як нормальна, важка для вирішення та фундаментальна криза. Їй загалом відзначається, що криза має численні характеристики, що виявляються в її серйозності, складності, несподіваності, швидкості розвитку подій та результатах, а також те, що вона супроводжується тривогою, напругою, браком інформації [319; 327; 334; 343]. Своєю чергою, існують різні причини кризи, і багато з них пов'язані з людськими факторами, такими як оцінка, хибне тлумачення, прорахунки та непорозуміння [344; 357]. Також існують адміністративні причини, такі як недостатність ресурсів, ігнорування помилок в управлінні та сигналів раннього попередження [337; 342]. Крім того, є причини, які виходять за межі контролю організації, наприклад, природні катастрофи, шантаж, тероризм, конфлікти інтересів, зовнішній військовий тиск, саботаж [322; 325; 338] і таке інше. До прикладу, глобальна фінансова криза виникла через сукупність таких факторів,

зокрема накопичення помилок у правилах і фінансовій політиці США, а також через безвідповідальні дії, які призвели до створення прогалин на ринку деривативів і, врешті-решт, спричинили кризу 2008 року [245, с. 225; 331].

У вітчизняному контексті, наприклад, події кінця 2013–2014 років в Україні у світі називають «українською кризою». Її внутрішній зміст найбільш точно описує термін «Революція гідності», в основі якого болючий розрив України з пострадянським минулим і боротьба між різними суспільно-політичними силами за напрям її подальшого розвитку. Агресивне втручання росії поставило в центр революції питання – бути чи не бути Україні незалежною суверенною державою – і спричинило «українську кризу», яка стала одним з найсерйозніших випробувань постбіполярної міжнародної системи [44, с. 348]. Однак це не єдина криза державності України. Не політична чи конституційна, а саме державницька криза, що передбачає не лише втрату довіри до владних структур, а й втрату спроможності відповідати на потреби громадян та ефективно керувати публічними справами.

Зокрема протягом останньої чверті століття ми споглядали одночасно і розбудову нової національної держави, і її неповний перехід до капіталістичної економіки. Державне будівництво та приватизація націоналізованих активів були не лише паралельними, але й симбіотичними процесами. Державу було сформовано як інструмент для масового передання цих активів до рук дуже вузького класу, який ми називаємо олігархами. Потім цей суспільний клас прилаштував державу до забезпечення нових і нових циклів збагачення за рахунок живої праці, представленої зростаючим приватним сектором. Разом із тим, стару сталіністську бюрократію не було витіснено за межі колапсуючої командної економіки. Вона знайшла свій власний шлях до індивідуального та корпоративного оволодіння економічними «командними висотами», уможлививлюючи таким чином своє друге народження в політичній сфері, де стала абсолютно домінантним суб'єктом багатопартійної системи. Держава трималася на крихкому суспільному консенсусі народу, який повірив у обіцянку, що в результаті виходу з Радянського Союзу та приєднання до Заходу настане

добробут. Через невиконання цієї обіцянки Українські народні маси у розчаруванні та гніві повставали у 1994, 2001 та 2004 роках, але дедалі масовіші протести зазнавали поразки, бо жодного разу не приносили кардинальних змін. З іншого боку, українці нині бідніші, ніж вони були в останній рік існування СРСР, і вони відчують на собі нерівність більше, ніж у ті часи [23].

Свого часу на засіданні Соціально-економічного комітету та представників України часто наголошувалось на тому, що українці повинні якомога швидше стати частиною Євросоюзу, або принаймні отримати офіційне підтвердження кандидатського статусу [65]. Вбачалося, що це допоможе вийти з системної кризи. У підтвердження цього звучали заяви на кшталт того, що: «Інтеграційні процеси завжди каталізуються кризами. Якісь нові формування, напрямки технологій та життя суспільства завжди з'являються після кризи. З цього погляду ми можемо очікувати інтенсифікації всіх об'єднавчих процесів, які відбуваються в Європі та світі. Але нам і самим слід багато зробити, щоб увійти до європейської співдружності без тягаря, який може нас потягнути у зворотному напрямку» [65].

Зокрема політичну частину Угоди про асоціацію було підписано 21 березня 2014 року, економічну частину – 27 червня 2014 року. 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. З 1 листопада 2014 року здійснювалося її тимчасове застосування. Повністю Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності 1 вересня 2017 року. Це міжнародно-правовий документ, який на договірно-правовому рівні закріплює перехід відносин між Україною та ЄС від партнерства та співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції [85]. Згідно урядової системи оцінки виконання «Пульс Угоди», станом на 2021 рік Україна виконала 63% всіх завдань, що розраховані Угодою про асоціацію з ЄС до 2024 року. Але всі плани повністю змінив ранок 24 лютого – коли Президент росії розпочав повномасштабну війну проти України [74]. Досі важко зрозуміти, як сталося так, що у глобалізованому світі XXI століття, коли пам'ять про дві криваві

світові війни ще жива, стала можливою агресія небачених із 1939 року масштабів [108]. Тим не менш, вартість збитків і втрат від російської агресії вже сягають рекордних величин, а падіння реального ВВП в Україні є більш глибоким, ніж у більшості країн, які мали досвід збройних конфліктів [20]. Маємо зазначити, що деструктивні наслідки війни проявляються не лише в економіці [20], а й в соціальній, культурній, інфраструктурній сферах, залишаючи глибокий слід і вплив на різні аспекти життя нації [252].

Однак, ми мали бути готовими до війни. По-перше, події в Криму були наслідком тогочасності, адже було створено усі необхідні умови для реалізації плану кремля. По-друге, до захоплення Кримського півострова та подальшої війни на українському Донбасі були наявними й інші прояви російської агресії зокрема варто згадати відоме прикордонне протистояння у 2003 році в конфлікті навколо острова Тузла, що загрожувало територіальній цілісності України. Не менш небезпечними можна вважати так звані газові війни, які є проявом свідомого економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам Україну [314]. Суб'єкти влади свідомо проігнорували попередження та сигнали про можливу загрозу з боку росії, тим самим не забезпечивши належної міри впередбачення та готовності України протистояти наслідкам сьогодення. Обґрунтовувалось це тим, що «західні партнери не надавали Україні конкретних даних щодо вторгнення», а оприлюднення можливих планів кремля завдало б втрат на «7 мільярдів доларів на місяць, починаючи з жовтня минулого року, і в той момент, коли росіяни справді атакували, вони б нас захопили за три дні» [89]. Безумовно, широкомасштабний військовий напад на Україну зумовив активізацію захисних механізмів, однак їхня дієвість на той час була сумнівною, свідченням чого стала їхня оптимізація за методом «спроб і помилок», який хоч і довів свою ефективність у контексті формування потужного та цілісного адміністративно-правового механізму захисту національної самобутності, гідності та волі українського народу, його державності, незалежності і територіальної

цілісності, проте все ще є недосконалим в інституційному та нормативному аспектах [149, с. 31].

З боку вирішення питань публічного значення, ситуація стала критичною першочергово через відсутність належного планування та реакції на потенційні загрози. Примітно, що ще у 2011 році Національний інститут стратегічних досліджень надав відповіді на запитання: «які національні цінності слід захищати? Як вищому політичному керівництву держави, топ-менеджерам системи забезпечення національної безпеки та її суб'єктам, іншим керівникам упоратися з непростими проблемами безпеки сьогодення й майбутнього України? Як їм реагувати на сучасні виклики та загрози? Якими мають бути місії їхніх організацій? Як вони можуть розвивати переваги системи забезпечення національної безпеки, скористатися можливостями, водночас зводячи до мінімуму й усуваючи загрози національній безпеці? [276, с. 7]. І тільки у 2021 році, указом Президента України №479/2021 затверджено Концепцію забезпечення національної системи стійкості, яка спрямована на забезпечення здатності держави і суспільства своєчасно ідентифікувати загрози, виявляти вразливості та оцінювати ризики національній безпеці, запобігати або мінімізувати їх негативні впливи, ефективно реагувати та швидко і повномасштабно відновлюватися після виникнення загроз або настання надзвичайних та кризових ситуацій усіх видів, включаючи загрози гібридного типу, але не обмежуючись ними [104].

Така необхідність є об'єктивною, особливо в контексті локального рівня. Вважаємо за доцільне вказати, що наразі суб'єкти владних повноважень у його межах формуються від голови громади та ради депутатів і, як правило, обраних емоційно та без системної оцінки їхньої компетенції. Фактично, той хто вклав більше грошей у передвиборчий процес та у власну рекламу, – має мандат. Тобто вибір будується не за професійними якостями кандидата, а за пізнаваності бренду й обіцянок кандидата. Зазвичай ці люди не орієнтовані на системну працю, відповідальну та професійну команду, а набирають владну структуру зі «своїх». Така модель не дозволяє ефективно формувати професійну

управлінську систему та систему менеджменту, а навпаки породжує закритість та корумпованість [255, с. 604].

Інший бік цієї проблеми полягає у відсутності бажання громадян брати участь у вирішенні питань публічного значення. Загальновідомо, що головним джерелом влади за Конституцією України є народ, але здебільшого мало кого цікавить управлінський процес. Громадянин не відчуває себе господарем за межами власної оселі, а рідна вулиця та село сприймається нібито власність та компетенція не їх рівня. На відміну від виборця розвинутих, наприклад європейських громад, де більшість громади не лише сфокусована на правильному виборі, а ще постійно слідкує та контролює всі рішення органів виконавчої та місцевої влади на відповідність їхнім інтересам. Зазвичай участь вітчизняної громади в процесі формування пріоритетів розвитку власної громади та країни закінчується на рівні виборчої дільниці біля урни безвідповідальним вибором. Відповідно, ознака публічності адміністрування фактично нівелюється, втрачає будь-який сенс, адже єдине джерело влади «засинає» на 4-5 років до наступних виборів [255, с. 604].

Без перебільшень можна узагальнити, що тільки 0,1% громади дійсно цікавиться та контролює як формуються пріоритети в управлінських рішеннях місцевої влади. Таким чином, фактично не маючи замовника послуг, місцева влада фокусується на формальних ініціативах, запозичених від попередників, які не відповідають реальним викликам та потребам сучасного суспільства та держави. За лаштунками такого управління залишається реальний пріоритет у вигляді розподілу ресурсів громади, бюджетів та землі, в інтересах панівних еліт. При цьому громадські слухання та обговорення проходять за формальним принципом, інколи з обмеженим доступом для справжньої громади (навіть до фізичного блокування доступу до місця проведення таких ініціатив, хоч це гарантовано законом кожному) [255, с. 605].

На нашу думку, саме на таких засадах формується більшість громад та орієнтовані вони зазвичай на планування в терміні одного бюджетного року, адже головним питанням постає «освоєння» бюджету по застарілим зручним

схемам. З тих самих підстав ми маємо проблеми рівня виконавчої влади, бо навіть уряд формується за принципом квот таких самих депутатів, встановлюючи вертикаль «своїх» часто не профільних фахівців, орієнтованих на інтереси не людини та держави, а політичної партії, яка їх туди поставила [255, с. 605].

Звісно, існують і інші, справжні, орієнтовані на розвиток громад та держави в цілому управлінці. Однак їх меншість та зазвичай громаді вони не цікаві, бо орієнтовані не на публічні концерти для виборців, а на публічне благо. Їм важко формувати та впроваджувати планову антикризову (як і будь-яку іншу) стратегію, бо мають величезний супротив на всі свої ініціативи, але водночас в процесі кризи, саме на їх плечах опиняється реальне антикризове управління. Яскравий приклад, це початок повномасштабного вторгнення, адже більшості корумпованих чиновників управлінської ланки не стало, а залишились лише ті, хто реально розумів стан справ і був не байдужий, готувався на скільки то було можливим в умовах реалій нашої країни та в перший день мав змогу реалізувати попередньо розроблений відповідальний план дій [255, с. 605].

Отже, для ефективної моделі функціональності публічного адміністрування в Україні не вистачає професійного підходу до аналізу та планування виконавчих програм, які будуть орієнтовані на сучасний досвід розвинутих держав та відповідати особливостям інтересів і стану безпекового середовища країни. Додаткову проблему створюють кадри, які професійно орієнтовані на знищення будь-якої ефективної моделі публічного адміністрування в Україні [255, с. 605].

Узагальнюючи, ключовими проблемами слабких засад становлення належного публічного управління в Україні також є відсутність: 1) свідомого підходу вибору у виборця, що породжує безвідповідальну, корумповану систему, орієнтовану не на публічне благо, а інтереси панівних груп; 2) державної стратегії підтримки справжніх, професійних та відповідальних кандидатів публічної служби [255, с. 605].

Отже, з огляду на те, що публічне адміністрування не є статичним, йому притаманний динамізм в контексті підвищення ефективності та адаптації до суспільних змін, – припускаємо, що розвиток сектора публічного адміністрування вже досить тривалий час мав бути спрямований на переорієнтацію з фактичного вирішення питань публічного значення до превентивно-антикризового, основна ідея якого об'єктивує зменшення ймовірності виникнення кризових подій та належну підготовку до ефективної реакції у випадку потреби.

Зокрема національна система стійкості, як концепційна ідея відродження спроможностей України запобігати та належно реагувати на широкий спектр загроз, а також швидко відновлюватись після кризових ситуацій [104], декларує необхідність вдосконалення та модернізації управлінської діяльності на всіх її етапах та рівнях, тим самим підтверджує доцільність становлення та розвитку інституту антикризового публічного адміністрування в Україні.

Доцільно вказати, що ця проблематика майже немає предметної об'єктивізації у межах науки адміністративного права. Річ у тім, що антикризові заходи, як правило, розглядаються у контексті інструментальної парадигми, а не самостійного етапу розвитку публічного адміністрування.

Зокрема досить активно та ґрунтовно вивчаються аспекти антикризового управління та антикризового державного менеджменту тлумачення яких здійснюється через різні диференційовані трактування. Наприклад, В. Василенко [33] антикризове управління розуміє як управління, у якому передбачено безпеку кризи, аналіз її симптомів, заходи для зменшення негативних наслідків кризи та використання її факторів для позитивного розвитку; С. Іванюта [80] – як сукупність управлінських заходів, що забезпечують моніторинг, діагностику, запобігання, нейтралізацію та подолання кризових явищ на всіх рівнях економіки; Л. Ситник [263] – як тип управління, орієнтований на своєчасну реформу економіки, оцінку, прогноз і діагностику процесів у діяльності підприємства, галузі, регіону, держави; О. Філатова [328] – як усвідомлені та цілеспрямовані дії держави (а також, певною мірою,

потужних корпорацій і наднаціональних органів) щодо запобігання або зменшення глибини економічних криз, стабілізації економічної ситуації та підвищення темпів економічного зростання; В. Шпачук [310] – як система управління, заснована на стратегічних принципах і спрямована на підтримку стабільного стану соціально-економічної системи, здатної швидко адаптуватися до умов мінливого ринкового середовища; Л. Фурдичко та Я. Жовтанецька [296] – як процес, у якому суб'єкт антикризового управління відновлює ефективне функціонування системи за допомогою методів, заходів та інструментів у умовах значних ресурсних обмежень та підвищеного ризику; Н. Прищепа [191] – як управлінський процес під тиском обставин, який дозволяє виконувати управлінські функції, швидко приймаючи оптимальні рішення у відповідь на нагальні потреби; І. Кульчій [116] – як процес запобігання або подолання кризи, який поєднує два компоненти: запобігання, якщо криза ще не настала, та її подолання у посткризовий період; Т. Мостенська та Е. Юрій [146] – як діяльність менеджменту, що є складовою управління економічною безпекою підприємства і полягає у передбаченні можливості настання кризової ситуації, реалізується через підготовку та впровадження відповідних управлінських рішень, взяття на себе відповідальності та контролю за реалізацією запланованих заходів, швидкому реагуванні у випадку кризової ситуації для виведення підприємства із кризового стану [329, с. 190–191].

Грунтовне визначення даного терміну наводить також дослідниця І. Чикаренко, яка зазначає, що антикризове управління – це діяльність з прогнозування кризи, аналізу її симптомів, визначення методів щодо зниження негативних наслідків і використання факторів її впливу для забезпечення подальшого розвитку [301]. Окрім цього, дослідниця слушно зауважує, що антикризове управління можна подати як комплексний, багатоплановий процес, який охоплює систему заходів із діагностики (моніторинг, аналіз, оцінювання, контроль), планування (прогнозування, розроблення сценаріїв, моделювання, програмування), нейтралізації і подолання (прийняття управлінських рішень; реалізація стратегій, проектів, планів профілактичних та надзвичайних заходів,

зокрема з мобілізації ресурсів) як самих кризових явищ, так і причин та симптомів їх виникнення на всіх рівнях економіки, у тому числі – в муніципальному утворенні [111, с. 67; 301].

Тому, логічною є думка Н. Сапи, що метою антикризового управління є розробка і першочергова реалізація заходів, спрямованих на нейтралізацію найбільш небезпечних чинників, які інтенсивно впливають на завершальне явище, що призводять до кризового стану. Складність проблеми стратегії і тактики антикризового управління полягає в тому, що, з одного боку, стратегічні рішення, спрямовані на запобігання кризи, повинні бути прийняті і реалізовані на ранніх стадіях управління, коли процес руху до кризи ще не набув кумулятивного характеру і тому ще не став незворотним. З іншого боку, рішення, прийняті на ранніх стадіях, базуються на слабких і тому не завжди достовірних сигналах про виникнення несприятливих тенденцій. Тактичні рішення, на відміну від стратегічних, приймаються на основі більш повної і точної інформації, що відбивають актуальний стан системи. Проте часу для докорінної перебудови діяльності системи з метою запобігання кризи або дуже мало, або немає зовсім. Відповідно, в цьому випадку йдеться або про надзвичайні заходи з недопущенням кризи, які ще можливо реалізувати в короткий період, або про заходи, спрямовані на вихід із кризи, що вже настала [259, с. 110].

Доречно прислухатись до тверджень Л. Буркова та П. Поросла, які зазначають, що у питанні сталості терміна «антикризове управління», то в Україні воно почало активно застосовуватись нещодавно – у 1992 року з прийняттям Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Наразі науковці та практики багатьох країн застосування антикризового управління виключно на рівні підприємства розширили й на інші сфери, у тому числі й на державне управління. Однак й до сьогодні більшість дослідників розглядають окремо дві категорії «антикризове управління» та «державне управління», що, на погляд вчених, є некоректним. Дефініцію категорії «антикризове державне управління» вони пропонують

розуміти як напрямок державного управління, у якому держава виконує цивільно-правову та публічно-правову функції, що здійснюється шляхом забезпечення відповідного нормативно-правового регулювання, адміністративного управління, адміністрування податків та зборів, реорганізації фінансової системи держави з метою розробки комплексної програми державного реформування щодо виходу з кризи [32, с. 64].

Щодо тлумачення суті антикризового державного управління Н. Сапа пропонує диференціювати такі підвиди: 1) передкризове управління, яке здійснюють для своєчасного виявлення та вирішення проблем (прийняття рішень) для запобігання кризи; 2) управління в умовах кризи, що визначає стабілізацію нестійких станів і збереження керованої системи; 3) управління процесами виходу з кризи, яке здійснюють для мінімізації втрат і втрачених можливостей під час виведення з кризи [259, с. 112]. Вчена уточнює, що сутність антикризового державного управління – це відносини між людьми під час цілеспрямованого впливу на суспільні процеси, виявлення законів формування відносин антикризового управління для встановлення принципів антикризової управлінської діяльності, форми й методи їх здійснення. Результатом антикризової управлінської діяльності є рішення, які спрямовані на реалізацію виходу із кризи, що потребує поглиблення антикризової діяльності, удосконалення функцій управління, які перебувають під впливом факторів об'єктивного і суб'єктивного. Причому вона чітко диференціює антикризове управління та управління в умовах кризи, оскільки перше: 1) має пріоритет довгострокового розвитку, а не отримання миттєвого ефекту; 2) його коротстрокові цілі та завдання слідує загальній стратегії розвитку; 3) репрезентує прагнення до отримання максимальних позитивних результатів від кризи та максимальне зниження негативних явищ; 4) об'єктивує раціональне використання існуючих ресурсів у результаті переходу на інноваційний тип розвитку, слідує світовим тенденціям та зміні технологічного устрою; 5) передбачає використання заходів активного характеру під час розробки стратегічних і тактичних планів; 6) вимагає

фінансування та інвестування пріоритетних проектів та галузей на шляху до конкурентоздатності країни на світовій арені [258, с. 195].

Втім варто зауважити, що на рівні країни частіше говорять про антикризову політику, під якою розуміють «напрям дій органів державної влади з розробки і реалізації комплексу заходів, спрямованих на передбачення та попередження криз, а у разі їх настання – на мінімізацію негативних ефектів та забезпечення поступового переходу до економічного розвитку» [132]. Зокрема науковець О. Адамська [1, с. 36] відмічає, що в органах державної влади та місцевого самоврядування може використовуватися апробований досвід антикризових заходів із бізнесового середовища [87].

Отже, з аналізу вище зазначеного маємо, що реалізація антикризових заходів в контексті впорядкування суспільного розвитку має об'єктивізацію подвійним змістом. З одного боку, у межах публічного управління та публічного адміністрування уповноваженими особами може застосовуватися система заходів та процедур реагування на кризові явища, які заважають нормальній функціональності механізмів задоволення основоположних потреб громадян, забезпечення стабільного розвитку країни та захисту публічних інтересів та цінностей українців. Означена діяльність характеризується управлінням в умовах кризи, що не передбачає розробки механізмів для підтримки стабільності та розвитку, адже фокусується на «виході із кризи» задля відновлення базової функціональності усталених процесів.

З іншого боку, стратегічний підхід до мінімізації негативних наслідків кризи та використання її для отримання позитивних результатів у майбутньому об'єктивує необхідність систематичного здійснення комплексних заходів, орієнтованих на забезпечення стійкості та збалансованості суспільного розвитку у спосіб завчасної превенції (шляхом впровадження комплексних заходів реформування, інноваційних підходів та ефективного використання ресурсів), яка передбачає виявлення, оцінку, моніторинг та ефективне управління ризиками, що можуть вплинути на досягнення цілей державотворення.

Доцільно вказати, що вперше поняття «превентивного управління» впроваджено в науковий оборот консультантами з питань управління із США Л.С. Планкеттом та Г.А. Хейлом [345]. Це поняття тісно пов'язано з невизначеністю. Через призму господарювання, ефективність управління запропоновано оцінювати за здатністю підприємства виявляти і вирішувати свої проблеми, а компетентність управлінського персоналу – за його вмінням долати наслідки невизначеності. Іншими словами, успіх підприємства залежить від здатності передбачати труднощі і діяти так, щоб усунути або, принаймні, послабити негативний вплив сьогодні та в майбутньому. Таким чином, стає можливою випереджувальна реакція на очікувані зміни, що надає переваги превентивному управлінню, яке в змозі попередити події, порівняно із стабілізаційним антикризовим управлінням, що здійснюється в «пожежному» порядку. Випереджувальна реакція втілюється у формі комплексу заходів для послаблення або усунення загроз та послідовного втілення можливостей, які щойно відкрилися для промислового підприємства. У зв'язку з цим, превентивним антикризовим менеджментом кризи можна трактувати більше як позитивне явище, яке примушує до постійного впровадження нового, інноваційного та сприяє переходу системи у якісно новий стан, який адекватно відповідає зовнішньому середовищу. В результаті здійснення антикризових заходів, що мають випереджувальний характер, підвищуються адаптивні здібності підприємства та зміцнюється безпека її функціонування на ринку [45].

Тому узагальнюємо, що антикризове публічне адміністрування – це підхід в діяльності публічної адміністрації, що формує організаційну структуру реалізації публічно-владних управлінських функцій на основі превентивно-реакційного управління ризиками та можливостями, пов'язаними зі сферою її відання.

Причому ми не розділяємо думку того, що антикризове публічне адміністрування має охоплювати специфічні області життєдіяльності суспільства, в тій частині загального механізму публічного управління, яка безпосередньо стосується окремих напрямів: економіки, екології, демографії,

міграційних процесів, конституційно-правового простору, політичної системи, фінансово-банківського сектору, державного аудиту та ін. [307, с. 326]. Ми більш схильні до думки, що антикризове публічне адміністрування є всеосяжним процесом, який має прояв у межах всіх сфер життєдіяльності суспільства, які охоплюються впливом публічної адміністрації. Більш детально ця думка буде розкритою на наступних етапах цього дослідження, а у продовження порушених питань вкажемо, що, на нашу думку, публічне адміністрування в Україні тільки набуває рис інституційної самодостатності, а отже з урахуванням національних особливостей цілком логічно може мати власні унікальні специфікації, відмінні від усталених практик, в контексті парадигмального розвитку.

І попри те, що окремі вчені виокремлюють самостійні етапи розвитку публічного адміністрування в Україні (наприклад, Є. Жукова виділяє три, останній з яких на її думку розпочався у 2015 році та триває дотепер, передбачаючи активні пошуки системотвірних чинників означеної категорії, створення класифікацій її суб'єктів, принципів, форм та методів, а також збільшення кількості досліджень, предметом яких є публічне адміністрування в окремих галузях та сферах державного та суспільного буття [67, с. 58]), ми переконані, що нинішній його етап можна схарактеризувати як початковий, перебіг якого вже тривалий час об'єктивізується системними кризами, подолати які так і не вдалося. Адаптуватись під їхню наявність також не вдалося без втрати ефективності. Прихована стійкість публічного адміністрування не забезпечує того рівню вирішення питань публічного значення, який має бути у сучасній цивілізованій демократичній європейській країні сервісного типу.

Щоб сформулювати концепцію антикризового публічного адміністрування, що буде практично дієвою та результативною, необхідно об'єднати зусилля профільних фахівців та проаналізувати реальні загрози, які є практично наявними на державному та світовому рівнях. Вкрай важливо професійно оцінити їх ризики та спрогнозувати наслідки. Це надасть можливість готувати системні заходи на випередження. За останні десять років ми мали багато

викликів як від внутрішніх чинників (наприклад, корупції), так і від зовнішніх (зокрема війна чи коронавірус). Однак досі не сформували стратегію превентивно-антикризового регулювання, забезпечення, охорони та захисту суспільних відносин, які є визначальними для належності функціональності держави та соціуму [256, с. 132].

Примітно, що на рівні ООН постійно проходять такі обговорення та висвітлюються основні проблемні зони, приймаються відповідні програми. На нашу думку, програми антикризового напрямку повинні проникати не лише на рівень міжнародних зустрічей та обговорень, а глибоко інтегруватись на всі рівні антикризової публічної управлінської системи країни. Донесені та впроваджені у фокус уваги не лише кожного чиновника, а навіть кожного громадянина, маючи нормативний вияв щонайменше у межах програм місцевого розвитку. Адже програми очищення планети це не лише питання ООН, а й роздільного смітника в кожному подвір'ї, запуск нарешті системи сортування та переробки сміття на сучасних заводах. Аналогічно безпека здоров'я має бути щоденним важливим процесом, а не лише об'єктом посиленої уваги під час пандемії коронавірусу. Готуватися до викликів невідомих хвороб, це з одного боку будівництво сучасних медичних закладів та програм, підготовка кадрів, а з іншого – формування принципів культури поведінки кожного свідомого громадянина. Так само важливим чинником є напрямок безпеки. Наша країна опинилась в умовах прямої військової агресії, це означає що оборонний сектор повинен пронизувати всі рівні державних програм, які, своєю чергою, мають інтегрувати оборонну стратегію в заклади освіти, економіку та суспільні програми повсякденного життя громади [256, с. 132].

Знову ж таки, ми маємо не протистояти наслідкам, а усувати причини. Ці ініціативи мають йти від держави до кожної домівки (з належною державною підтримкою в аспекті розбудови відповідної інфраструктури) як цінності, що забезпечують відповідальне ставлення до своєї землі, турботу про неї та її безпеку не лише сьогодні, а й для наступних поколінь [256, с. 133].

В якому світі будуть жити наші діти, залежить від нас та наших свідомих вчинків, а формувати ці пріоритети повинна антикризова стратегія як частина загальної концепції сучасного антикризового публічного адміністрування в Україні [256, с. 133].

Таким чином, як підсумок розкриття порушених питань можемо узагальнити, що:

– у зв'язку з тим, що державницька криза передбачає не лише втрату довіри до владних структур, а й втрату спроможності відповідати на потреби громадян та ефективно керувати публічними справами, – антикризове публічне адміністрування набуває ключового значення як модель його функціональності, яка вирішує дефективність сучасного державного управління, що тільки набуває обрисів належного публічного адміністрування в Україні;

– антикризове управління (антикризовий державний менеджмент) вже тривалий час є способом подолання кризових явищ, однак як самостійна концепція організації здійснення адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має власні принципи та системний характер в правореалізації, – практично відсутня.

Отже, антикризове публічне адміністрування є новітньою або навіть сьогочасною формою реалізації публічно-владних управлінських функцій в Україні, адже: 1) фокусується на забезпеченні стійкості та збалансованості в реалізації управлінських дій, передбачаючи не лише реагування на кризу, але й створення умов для стабільності та передбачуваності суспільного розвитку; 2) основним методом, що формує його концептуальний зміст є превентивний, який зосереджується на прогнозуванні та мінімізації потенційних ризиків до їхнього виникнення; 3) є гнучкою та адаптивною системою, здатною до саморозвитку; 4) передбачає формування та реалізацію міжсекторальних постійних взаємозв'язків різних рівнів та обмін ресурсами взаємодіючих сторін; 5) ґрунтується на постулаті відкритості та прозорості під час прийняття рішень, навіть за умов наявності кризи.

Висновки до Розділу 1

1. З'ясовано, що органи влади та окремі недержавні суб'єкти наділені можливістю у визначеній законом формі та із застосуванням відповідних методів адміністративної діяльності реалізовувати конкретні функції держави. Це має об'єктивізацію певними процесами (механізмами), один з яких іменується як публічне адміністрування.

2. Визначено, що «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», – одні з найбільш обговорюваних та одночасно найбільш спірних категорій науки адміністративного права України. Вчені досі не дійшли згоди щодо того який зміст та сутність розмежовує їх одна від одної та, власне, в чому визначальний сенс їхнього існування поряд. Плутанина категоріального апарату досліджуваної галузі наукових знань вже має ряд негативних наслідків. Йдеться як про відсутність єдиної науково-доктринальної концепції щодо інституційної та практико-реалізаційної складової здійснення публічно-управлінських державних функцій, так і про практичні труднощі в управлінні державними та суспільними справами, зокрема в контексті впровадження європейських стандартів добре функціонуючої публічної адміністрації.

3. Стверджується, що державне управління в Україні до певного періоду розвитку механізмів реалізації державних функцій було аналогом закордонного методу організації суспільних відносин, іменованого як «адміністрування», яке з кожним етапом демократизації управлінських процесів набуває ознак публічності, що зумовлює його поступову трансформацію в публічне адміністрування.

4. Визначено, що згідно з конституційними приписами, сервісна ідея розвитку системи публічного адміністрування в Україні направлена на створення ефективної та гармонійної структури, спрямованої на задоволення потреб громадян у наданні різноманітних послуг. Однак уточнено, що сучасний стан розвитку означеного інституту характеризується наявністю деяких

проблем, які становлять виклик для його ефективного функціонування. Тому здійснено розгляд питання щодо визначення еволюційності розвитку сервісної ідеї в контексті становлення системи публічного адміністрування з позиції прагматичної оцінки його функціональності в Україні.

5. Уточнено про еволюційність поглядів щодо ідеї сервісної держави в контексті європейської політико-правової доктрини. Розкрито сучасну детермінацію її сутності, а також наведено її ключові характеристики як моделі організації публічного адміністрування.

6. На основі опрацювання літературних та нормативних джерел визначено, що з точки зору публічного адміністрування України, сервісна ідея розвитку може брати початок з 1996 року (прийняття Конституції України) зі спеціалізованим розвитком у 1998 році (постановлення відповідним указом Президента України необхідності забезпечення реформування системи державного управління в Україні). Поточний стан її еволюційності схарактеризовано як стратегічно плановий, що репрезентує трансформації державного управління в ефективну публічну адміністрацію, концепційна сутність якої буде пронизана постулатами необхідності задоволення потреб споживачів якісним сервісним забезпеченням.

7. Доведено, що попри нормативно закріплені гасла щодо необхідності забезпечення сервісного типу організації виконання публічно-управлінських державних функцій, в Україні концепція сервісизації перебуває на початковому етапі утвердження як ефективного підходу у рамках формування інституту публічного адміністрування. Запропоновано вбачати, що означений інститут у науково-доктринальному вияві посідає важливе місце в системі інтерпретаційних особливостей державотворення, надаючи логічного пояснення низці спірних питань соціальної реальності, однак з практико-реалізаційного аспекту ще не досягає того рівню, який спроможний утвердити його ефективність та інституційну самодостатність в контексті європейського стандарту.

8. Узагальнено, що розкриття парадигмальних особливостей детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні репрезентується характеристикою його: 1) об'єктивізації (як відповідного процесу, що репрезентує виконання конкретних державних функцій); 2) становлення та розвитку (у вияві трансформації державного управління в сучасну публічну адміністрацію європейського зразку); 3) ідейно-концепційного підґрунтя (постулати необхідності задоволення потреб споживачів якісним сервісним забезпеченням, що передбачає створення ефективної та гармонійної структури, спрямованої на задоволення потреб громадян у наданні різноманітних послуг).

9. Визначено, що сучасна інтерпретація змісту та сутності публічного адміністрування в Україні має два парадигмальні аспекти (науковий та нормативний), різниця між якими суттєво різниться орієнтаційними, методологічними, фокусними та цільовими характеристиками. Аналізуючи окремі положення законодавства України, можна спостерігати динаміку їхнього поступового зближення, що свідчить про збалансований та ефективний підхід до управління публічними справами.

10. Проаналізовано нормативні акти на предмет ідентифікації категорії «публічна адміністрація». Виявлено, що апелювання цією категорією здійснюється з 2004 року, а основний інтерес до її змісту та сутності припадав на 2008 рік. У той час функціонувала Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування (при Президентові України), яка опікувалась питаннями впровадження в Україні форм безпосередньої демократії, фокусуючись на реформуванні основ державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Паралельно функціонував Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Кабінеті Міністрів України, який мав сприяти подальшому проведенні адміністративної реформи (нині це Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, що належить до сфери управління Національного агентства України з питань державної служби та займається розробкою пропозицій для адаптації стандартів ЄС у сфері державного управління).

11. З'ясовано, що виконавча влада виконує політичні та адміністративні функції, де останні є сферою відповідальності публічної адміністрації. Більш конкретно визначається, що публічна адміністрація є системою суб'єктів, які здійснюють публічно-управлінські функції, втілюючи в дійсність ідеологію «служіння суспільству». Причому наразі достатньо нормативного матеріалу для становлення у майбутньому ефективного інституту публічної адміністрації в Україні.

12. Запропоновано публічне адміністрування розглядати як процес реалізації функцій держави, що репрезентує виконавчий дискурс забезпечення суспільного розвитку у вияві діяльності адміністративних суб'єктів, які втілюють в дійсність політичний курс державотворення у спосіб задоволення основоположних потреб громадян, забезпечення стабільного розвитку країни та захисту публічних інтересів та цінностей українців.

13. Обґрунтовується, що публічне адміністрування в Україні не виявляє властивостей стійкості, тобто наразі не здатне ефективно протистояти змінам, тискам чи викликам сьогодення. Його схарактеризовано як псевдостійку систему, адже: 1) нормативної фіксації означений інститут так і не здобув, а подальший його розвиток об'єктивується реформуванням інститутів публічної та державної служби, оптимізацією точкових аспектів діяльності органів виконавчої влади та окремо – органів місцевого самоврядування; 2) довіра громадян до виконавчих органів та органів місцевого самоврядування залишається на низькому рівні, і стабільного підвищення цього індикатора поки не спостерігається; 3) рівень життя громадян України є вкрай низьким та відсутньою є відчутна динаміка до його покращення; 4) доведеною є не відповідність діяльності публічних адміністрацій Принципам публічного адміністрування Програми SIGMA.

14. Висунуто припущення щодо необхідності диференціації публічного управління та публічного адміністрування, співвідношення між якими визначено як частина і ціле. Зокрема публічне управління є ширшим, воно

поглинає процес адміністрування як невід'ємну частину концепту «реалізації політико-адміністративних функцій держави».

15. Окремо уточнюється, що стійкість інституту публічного адміністрування в Україні можна також визначати за показниками ефективності управління суспільними справами. Наведено приклади підходів до оцінювання ефективності управління з уточненням, що найбільш поширеним є той, у якому використовуються інтегральні показники ефективності.

16. Доведено, що якщо об'єднати два парадигмальних аспекти (науковий та нормативний) інтерпретації змісту та сутності публічного адміністрування у вияві початкового етапу становлення належної публічної адміністрації в Україні, то означений інститут цілком закономірно має приховану стійкість, яка характеризується об'єднанням усталеності та процедуралізації механізмів управління публічними справами, логікою розвитку цих механізмів та наявністю мінімально достатнього нормативного поля для їхньої ефективності з багаторічним маскуванням реальних проблем та викликів, які не дозволять забезпечити високий рівень довіри громадян до виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, матеріальний та соціокультурний стан населення, а також відповідність діяльності публічних адміністрацій стандартам Програми SIGMA. Узагальнюється, що стійкість, яку можна спостерігати на перший погляд, приховує деякі недоліки та неефективності у системі управління публічними справами, наслідком чого маємо як відсутність чіткої відповідальності та ефективного моніторингу, так і високий ризик корупції, зловживань владними повноваженнями, соціальних напружень тощо.

17. Акцентується, що слово «криза» є основоположним при ідентифікації способів подолання сучасної дисфункції системи управління публічними справами. Доведено, що для ефективної моделі функціональності публічного адміністрування в Україні не вистачає професійного підходу до аналізу та планування виконавчих програм, які будуть орієнтовані на сучасний досвід розвинутих держав та відповідати особливостям інтересів і стану безпекового середовища країни. Додаткову проблему створюють кадри, які професійно

орієнтовані на знищення будь-якої ефективної моделі публічного адміністрування в Україні. З-поміж іншого, ключовими проблемами слабких засад становлення належного публічного управління в Україні визначаються також відсутність: 1) свідомого підходу вибору у виборця, що породжує безвідповідальну, корумповану систему, орієнтовану не на публічне благо, а інтереси панівних груп; 2) державної стратегії підтримки справжніх, професійних та відповідальних кандидатів публічної служби.

18. З огляду на те, що публічне адміністрування не є статичним, йому притаманний динамізм в контексті підвищення ефективності та адаптації до суспільних змін, – висунуто припущення, що розвиток сектора публічного адміністрування вже досить тривалий час мав бути спрямований на переорієнтацію з фактичного вирішення питань публічного значення до превентивно-антикризового, основна ідея якого об'єктивує зменшення ймовірності виникнення кризових подій та належну підготовку до ефективної реакції у випадку потреби.

19. З'ясовано, що національна система стійкості, як концепційна ідея відродження спроможностей України, декларує необхідність вдосконалення та модернізації управлінської діяльності на всіх її етапах та рівнях, тим самим підтверджує доцільність становлення та розвитку інституту антикризового публічного адміністрування в Україні.

20. Уточнюється, що проблематика становлення та розвитку інституту антикризового публічного адміністрування в Україні майже немає предметної об'єктивізації у межах науки адміністративного права, адже антикризові заходи, як правило, розглядаються у контексті інструментальної парадигми, а не самостійного етапу розвитку публічного адміністрування. Йдеться про те, що антикризове управління (антикризовий державний менеджмент) вже тривалий час є способом подолання кризових явищ, а не самостійна концепція організації здійснення адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має власні принципи та системний характер в правореалізації.

21. Доведено, що реалізація антикризових заходів в контексті впорядкування суспільного розвитку має об'єктивізацію подвійним змістом. З одного боку, у межах публічного управління та публічного адміністрування уповноваженими особами може застосовуватися система заходів та процедур реагування на кризові явища, які заважають нормальній функціональності механізмів задоволення основоположних потреб громадян, забезпечення стабільного розвитку країни та захисту публічних інтересів та цінностей українців. Означена діяльність характеризується управлінням в умовах кризи, що не передбачає розробки механізмів для підтримки стабільності та розвитку, адже фокусується на «виході із кризи» задля відновлення базової функціональності усталених процесів. З іншого боку, стратегічний підхід до мінімізації негативних наслідків кризи та використання її для отримання позитивних результатів у майбутньому об'єктивує необхідність систематичного здійснення комплексних заходів, орієнтованих на забезпечення стійкості та збалансованості суспільного розвитку у спосіб завчасної превенції (шляхом впровадження комплексних заходів реформування, інноваційних підходів та ефективного використання ресурсів), яка передбачає виявлення, оцінку, моніторинг та ефективне управління ризиками, що можуть вплинути на досягнення цілей державотворення. Тому узагальнено, що антикризове публічне адміністрування – це підхід в діяльності публічної адміністрації, що формує організаційну структуру реалізації публічно-владних управлінських функцій на основі превентивно-реакційного управління ризиками та можливостями, пов'язаними зі сферою її відання.

22. Визначено, що антикризове публічне адміністрування є всеосяжним процесом, який має прояв у межах всіх сфер життєдіяльності суспільства, які охоплюються впливом публічної адміністрації. Зауважено, що для того, щоб сформувати концепцію антикризового публічного адміністрування, що буде практично дієвою та результативною, необхідно об'єднати зусилля профільних фахівців та проаналізувати реальні загрози, які є практично наявними на державному та світовому рівнях. Вкрай важливо професійно оцінити їх ризики

та спрогнозувати наслідки. Наголошено, що ми маємо не протистояти наслідкам, а усувати причини. Ці ініціативи мають йти від держави до кожної домівки (з належною державною підтримкою в аспекті розбудови відповідної інфраструктури) як цінності, що забезпечують відповідальне ставлення до своєї землі, турботу про неї та її безпеку не лише сьогодні, а й для наступних поколінь.

23. Констатується, що антикризове публічне адміністрування є новітньою або навіть сьогочасною формою реалізації публічно-владних управлінських функцій в Україні, адже: 1) фокусується на забезпеченні стійкості та збалансованості в реалізації управлінських дій, передбачаючи не лише реагування на кризу, але й створення умов для стабільності та передбачуваності суспільного розвитку; 2) основним методом, що формує його концептуальний зміст є превентивний, який зосереджується на прогнозуванні та мінімізації потенційних ризиків до їхнього виникнення; 3) є гнучкою та адаптивною системою, здатною до саморозвитку; 4) передбачає формування та реалізацію міжсекторальних постійних взаємозв'язків різних рівнів та обмін ресурсами взаємодіючих сторін; 5) ґрунтується на постулаті відкритості та прозорості під час прийняття рішень, навіть за умов наявності кризи.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Нормативні засади антикризового публічного адміністрування в Україні

На офіційних сторінках органів публічної влади чи місцевого самоврядування систему законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів [309, с. 134], нормами якої цей суб'єкт керується під час реалізації своїх завдань та функцій, визначають терміном «нормативні засади», рідше як «нормативно-правові засади» [309, с. 134]. З наукового дискурсу вбачається, що окрім цих категорій такі як «правові засади», «правовий базис», «правові основи» тощо – є базовими для позначення організаційного та практико-реалізаційного підґрунтя діяльності будь-якого органу публічної влади, функціонування певного правового явища чи процесу [149, с. 124]. Загалом вченими констатується синонімічність цих термінів [309, с. 134] навіть попри те, що етимологія слів «основи» та «засади» є різною. Наприклад, таку думку обґрунтовує вчена В. Боняк, яка здійснивши аналіз інтерпретацій слів «засади» та «основи» стверджує, що схожий зміст цих понять дозволяє вважати їх взаємозамінними та такими, що належать до одного понятійного ряду [25, с. 74].

Загалом термін «засади», згідно з тлумачним словником, означає те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується; головна складова частина чого-небудь, серцевина, ядро; джерело, база виникнення, розвитку чого-небудь; головні підвалини чого-небудь; провідні принципи, правила, якими хто-небудь постійно керується в житті, діяльності [153, с. 685]. Тому в Конституції України слово «засади» зустрічається 18 разів, а її Розділ 1 «Загальні засади» – встановлює провідні принципи на яких базується уся державна система України [155, с. 122]. Означене є цілком логічним з огляду на те, що у лексичному

аспекті категорія «засади» вважається відповідною категорії «принципи» [305, с. 144]. Тут доцільно послатися на дослідження В. Божка [21], який підкреслює, що термін «загада» є ширшим за поняття «принцип» і складається з тих явищ, які охоплює остання категорія [125, с. 27]. Вчений переконаний, що засади – це те підґрунтя, на основі якого здійснюється певна діяльність; це ідеї, які визначають стратегічний напрям діяльності держави в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства [21, с. 124; 30, с. 47].

Тому логічно, що нормативні засади можна ідентифікувати як сукупність встановлених правил, стандартів, вимог, дозволів тощо, що закріплені у межах чинних нормативно-правових актів, а розкриття яких здійснюється з урахуванням юридичної сили правових актів, що врегульовують певні відносини [309, с. 134] або за певним класифікаційним чинником сфери їхнього спрямування [149, с. 125].

Варто наголосити, що антикризове публічне адміністрування в Україні не має належних нормативних основ для розвитку у комплексному та систематизованому прояві. Стратегія превентивно-антикризового регулювання, забезпечення, охорони та захисту суспільних відносин досі є відсутньою. А Уряд продовжує активізовувати антикризові заходи у контактено визначеному напрямі державної політики, оминаючи увагою необхідність перебудови адміністративного апарату держави в контексті перепрофілювання методологічних аспектів діяльності його представників на превентивно-реакційний підхід.

Зокрема наразі Урядом базовим напрямом розвитку державного управління визначено розбудову спроможностей цифрової держави. Означене не слід сприймати як фактор прорахунку, адже робота над тим, щоб громадяни та бізнес отримували високоякісні й доступні послуги за зручними та зрозумілими процедурами [64] є дійсно важливою, однак не першочерговою у світлі сучасних викликів державотворення.

Припускаємо, що такий стан речей продиктований хибним розумінням стабільності, яка настає після ліквідації наслідків кризи. В обґрунтування

зазначеного наведемо приклад існування Антикорупційної коаліції, що функціонувала з 2006 року в Парламенті, амбітна мета якої полягала у забезпеченні гідних умов життя і рівних можливостей для всебічного розвитку кожного громадянина, зміцненні громадянського суспільства та утвердженні ефективної й відповідальної влади на всіх рівнях, побудові конкурентоспроможної національної економіки та перетворенні України на рівноправного члена спільноти розвинутих європейських держав [226]. Зокрема була розроблена програма Антикризової коаліції, побудована на принципах патріотизму, чесності та відкритості політичних процесів, професіоналізму та ефективності у прийнятті рішень [226].

У 2007 році народні депутати України – члени Антикризової коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України п'ятого скликання заявили, що:

– «Нами пройдено непростий шлях від невідкладних антикризових дій до вироблення стратегії глибоких соціально-економічних реформ в Україні. Створення в парламенті Антикризової коаліції стало єдиним і реальним фактором подолання гострої політичної та економічної кризи, яку переживало наше суспільство після президентських 2004-го та парламентських 2006 року виборів»;

– «Антикризовій коаліції вдалося сформувати професійний та відповідальний уряд, який продемонстрував рішучі прагматичні кроки на шляху подолання негативних явищ, не допустивши скочування країни в хаос і втрати керованості розвитком держави. Нам удалося запровадити реальний механізм соціального захисту громадян, підвищення мінімальної заробітної плати та пенсій, розв'язати ряд інших питань»;

– «Сьогодні перед нами стоїть не менш важливе завдання – забезпечити стабільне економічне зростання, яке дасть можливість здійснювати результативну соціальну політику. Це вимагає переходу від питань тактичного характеру та подолання успадкованих проблем до вироблення та реалізації стратегічних цілей і пріоритетів державної політики, покликаних підвищити добробут народу та консолідувати з цією метою усі гілки влади» [72].

Як бачимо, у цій заяві депутати підкреслили, що антикризові заходи були спрямовані на ліквідацію негативних явищ та підвищення соціальної захищеності громадян. Вони відзначають значні успіхи у реалізації поставлених перед ними задач і декларують подальшу необхідність переходу на якісно новий рівень публічного управління, – стратегічний, який має бути спрямований на формування оновлених засад розбудови спроможностей держави з опорою на наявні ресурси та можливості, що більше не обмежуються короткостроковістю.

Втім уже у 2007 році стало зрозумілою декларативність вказаного. Світова фінансова криза досить сильно «вдарила» по економіці України. У 2009 році ВВП впав на 14,1% порівняно з 2008 роком. Промислове виробництво скорочувалось два роки поспіль – в 2009 році на 5% порівняно з 2008 роком, а в 2010 році – ще на 20,6% порівняно з попереднім роком. Суттєво скоротилась зовнішня торгівля товарами – в 2008 році експорт впав на 19,1%, а імпорт на 46,5% порівняно з 2008 роком. Ці втрати виявились чи не найбільшими серед країн Центральної та Східної Європи. Криза перервала тривалий період економічного зростання 2000–2008 років та кредитний бум 2006–2008 років [31].

Фактично криза завдала економіці України потрійного удару. По-перше, падіння попиту на основні українські експортні товари та відтік капіталу з країни негативно вплинуло на платіжний баланс. По-друге, ці та інші чинники привели до втрати довіри до національної банківської системи та національної валюти, яка, зважаючи, зокрема, на масштаби доларизації економіки, і так була низькою. По-третє, країна стикнулася з серйозними проблемами в сфері державних фінансів. Водночас Україна переживала глибоку політичну кризу, формою протікання якої було жорстке протистояння гілок влади в трикутнику Парламент-Уряд-Президент. Замість консолідації зусиль політичні сили та угруповання фактично «перетворили» кризу на інструмент політичної боротьби. Змістовне обговорення зумовлених кризою викликів та шляхів реагування на них було практично відсутнім, натомість політики «захопились» критикою уряду та певною мірою дій Національного банку [31].

Маємо вказати, що з метою недопущення неконтрольованого розвитку ситуації на фінансовому ринку, зменшення безпосереднього впливу російської фінансової кризи, вжиття термінових заходів щодо соціального захисту населення Кабінет Міністрів України і Національний банк України у 1998 році затвердили Антикризові заходи фінансової стабілізації [199]. Зазначені заходи були прийняті у наслідок виникнення банківської кризи в росії, яка вважається найбільш серозною для країни протягом 20-го століття. А враховуючи, що Україна мала дуже тісні відносини з росією в економічному секторі, ця криза також відобразилась на фінансовому ринку України. Цей документ був направлений на проведення заходів щодо: дотримання стабільності національної валюти, підвищення ліквідності банківської системи, стримування економічно необґрунтованого зросту цін, запобігання утворенню «фінансових пірамід», захисту внутрішнього ринку України, виведення економіки України з «тіні». Для цього було передбачено як реформування нормативно-правової бази шляхом прийняття низки законів та підзаконних актів, а також перерозподіл повноважень органів публічного управління та адміністрування. Загалом вважається, що на той момент стабілізації фінансової і соціально-економічної ситуації в державі сприяло з-поміж виконання вказаних заходів також прийняття пакету указів Президента України з невідкладних економічних питань. Однак, у той же час у ряді регіонів реалізація окремих антикризових заходів проводилась недостатньо. Наприклад, у Дніпропетровській, Луганській, Запорізькій, Харківській та деяких інших областях незадовільно вирішувались питання щодо збільшення надходжень до бюджету, зменшення недоїмки по податках і платежах до позабюджетних цільових фондів, скорочення бюджетних видатків, були непоодинокі факти розбазарювання бюджетних коштів [225].

Аналогічно і «Програма надзвичайних заходів щодо стабілізації економіки України та виходу її з кризового стану», що була затверджена постановою Верховної Ради Української РСР від 03 липня 1991 року [222] немала системних позитивних наслідків. Зазначимо, що головним шляхом виходу республіки з кризи у Програмі було визначено: «широке розгортання та

поглиблення ринкових відносин, які ґрунтуються на свободі підприємництва та мотивації високоефективної праці. Однак без посилення державного регулювання, перебудови господарських відносин, впровадження жорстких заходів щодо зміцнення дисципліни праці в нинішніх умовах обійтися неможливо» [222]. Зазначений документ можна вважати першим нормативно-правовим актом, яким визначалось, що подолання кризи є можливим лише за активної участі народу України, а вже потім – інших суб'єктів публічного управління та адміністрування.

Спроба стабілізувати економічну ситуацію мала прояв і законодавчим шляхом. Наприклад, Закон України від 31 жовтня 2008 року № 639-VI «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» був спрямований на забезпечення конституційних прав громадян, гарантування економічної безпеки держави, мінімізації можливих збитків для економіки та фінансової системи України від фінансової кризи, яка охопила більшу частину промислово розвинутих країн [220]. Першочергово необхідно відмітити, що цим законом було прийнято рішення про створення Стабілізаційного фонду. Причому вперше питання про створення Стабілізаційного фонду було поставлено Президентом України В. Ющенком у 2005 році. Тогочасний Міністр фінансів В. Пинзеник оприлюднив шляхи практичної реалізації цього проекту. Створення Стабілізаційного фонду було передбачено Законом України «Про Державний бюджет України на 2006 рік», який було ухвалено 27 грудня 2005 року. У статті 1 зазначається: «Створити у Державному бюджеті України Стабілізаційний фонд у сумі 3.000.000 тис. грн, який використовується шляхом внесення змін до цього Закону» [197]. Цим нормативно-правовим актом було закладено передумови створення, проте не було визначено ні цілей створення такого фонду, ні шляхів його наповнення та використання [180]. Тому у Законі України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» знову питання створення Стабілізаційного фонду було підняте. Його було створено як

державний антикризовий фінансовий інструмент, однак він проіснував недовго, оскільки кошти використовували не ефективно і тому вже у 2011 році у Законі України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» наповнення коштів Стабілізаційного фонду не було передбачено [181, с. 113].

Необхідно констатувати, що протягом 2008–2010 років було прийнято низку нормативно-правових актів, що були направлені на подолання фінансової кризи в різних галузях економіки, наприклад: 1) Закони України – «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» від 25 грудня 2008 року № 799-VI; «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25 грудня 2008 року № 800-VI; «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання негативним наслідкам впливу світової фінансової кризи на розвиток агропромислового комплексу» від 04 лютого 2009 року № 922-VI; «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи» від 23 червня 2009 року № 1533-VI; 2) Постанови Верховної Ради України – «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації негативних наслідків фінансової кризи для суб'єктів господарської діяльності» від 13 січня 2009 року № 849-VI; «Про діяльність Національного банку України в період фінансової кризи та стан виконання рішень Верховної Ради України з цих питань» від 26 січня 2009 року № 904-VI; «Про деякі невідкладні заходи щодо підтримки закладів культури в період економічної кризи» від 05 березня 2009 року № 1114-VI; 3) Укази Президента України, наприклад, «Про стимулювання розвитку підприємницької діяльності в умовах світової фінансової кризи» від 22 червня 2009 року № 466/2009; 4) розпорядження Кабінету Міністрів України, наприклад, «Про затвердження плану заходів, спрямованих на подолання наслідків світової фінансової кризи в регіонах» від 23 грудня 2009 року № 1593-р.

У інших сферах також системно реалізовувались антикризові заходи, що мали за спрямування мінімізувати наслідки наявних кризових явищ. Наприклад,

у сфері національної безпеки та оборони актуальними були заходи з невідкладного поліпшення фінансування Збройних Сил України для подолання кризового стану їх боєздатності [212], а у науково-технологічній сфері – щодо виводу з кризового стану науково-технологічної сфери України і створення реальних умов для переходу економіки на інноваційну модель розвитку [224].

Таким чином, узагальнюючи наведений матеріал чітко бачимо, що попри деякі ознаки стабілізації, кризові явища тільки поглиблюються. Фрагментарне, точкове вирішення проблемної ситуації не забезпечило комплексного підходу, який би дозволив сформуванню ефективних механізмів превентивно-антикризового регулювання. Основна проблема полягає в тому, що реакційні антикризові заходи неспроможні вибудувати стратегію для довгострокового розвитку та стабільності; вони не дають системного ефекту, необхідного для забезпечення стійкого розвитку.

Тому найважливішим завданням сьогодення, на нашу думку, є формування виваженої державної політики у сфері запобігання і подолання кризових ситуацій, яка стане методологічною основою діяльності публічних адміністрацій в Україні. Причому слід враховувати, що окрім економічних, фундаментальне значення має подолання системних соціальних, організаційних та технологічних криз.

Важливим з точки зору вироблення стратегії антикризового публічного управління та адміністрування в умовах наявності таких криз виявляється розуміння того, що економічні кризи відображають наявні гострі протиріччя в економіці країни, а соціальні кризи в даному контексті розкриваються у зіткненні інтересів різних соціальних груп, що, як правило, належать до протилежних сторін (робітники та працедавці тощо). При цьому організаційні кризи варто розуміти як виявлення криз розділення або навпаки – інтеграції діяльності окремих структурних одиниць соціальної або економічної інфраструктури (адміністративні одиниці, регіони тощо). Загальний соціальний зміст виявляють і технологічні кризи, що виникають і розвиваються як кризи нових технологій, інноваційних ідей за умов гострої необхідності в них, але на

фоні неприйняття або опору можливим змінам з боку соціального середовища. [167].

З урахуванням означеного можемо припустити, що окрема частина нормативних засад антикризового публічного адміністрування в Україні міститься в таких стратегічних нормативно-правових актах як:

– Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII – стаття 4 Угоди передбачає, що в усіх сферах, що становлять взаємний інтерес, між Сторонами повинен розвиватися та зміцнюватися політичний діалог, однією із цілей якого є посилення співробітництва та діалогу між Сторонами з питань міжнародної безпеки та антикризового управління, зокрема з метою реагування на глобальні й регіональні виклики та основні загрози. Стаття 10 вказує, що Сторони посилюють практичне співробітництво з попередження конфліктів та у сфері антикризового управління, зокрема з метою збільшити участь України у цивільних та військових операціях ЄС з подолання кризових ситуацій, а також у відповідних навчаннях і тренуваннях, зокрема тих, що проводяться в рамках Спільної політики безпеки і оборони. Співробітництво у цій сфері ґрунтується на умовах і домовленостях між Україною та ЄС за результатами як консультацій, так і співробітництва з питань антикризового управління [290];

– Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 – серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони визначає необхідність оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі Ради національної безпеки і оборони України. Також її положення спрямовуються на створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням

новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Декларується відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [227];

– Паризька угода, ратифікована Законом України від 14 липня 2016 року № 1469-VIII – передбачає розбудову стійкості соціально-економічних та екологічних систем, у тому числі шляхом економічної диверсифікації та сталого управління природними ресурсами. Визнаючи важливість запобігання, мінімізації та вирішення питань втрат і збитків, пов'язаних з несприятливими наслідками зміни клімату, у тому числі екстремальними погодними явищами та явищами, які повільно відбуваються, а також роль сталого розвитку у зниженні ризику втрат і збитків Україна погодилась поглиблювати розуміння, активізувати діяльність і підтримку, у тому числі шляхом Варшавського міжнародного механізму, коли це необхідно, на основі співробітництва та стимулювання по відношенню до втрат і збитків, пов'язаних з несприятливими наслідками зміни клімату (одним із таких напрямів є комплексна оцінка та управління ризиком) [170];

– План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106 – передбачає: 1) створення правових передумов для початку реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; 2) ухвалення базових законів щодо реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 3) впровадження реформи державного управління;

4) законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; 5) подальше законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади [182];

– Цілі сталого розвитку України до 2030 року, визначені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 – передбачає необхідність забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина [233];

– Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 – передбачає впровадження системного підходу до підготовки, скринінгу, пріоритезації, відбору, виявлення ризиків, реалізації, моніторингу та оцінки ефективності публічних інвестиційних проектів на регіональному та місцевому рівні для подальшого фінансування з бюджету та з наданням державної підтримки [200];

– Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р – міститься вказівка на те, що управління фінансовими ризиками та поступове впровадження гендерно орієнтованого підходу у бюджетному процесі включає державне стратегічне планування, управління державними інвестиціями, управління ліквідністю та управління публічними фінансами на місцевому рівні. Також вказується, що для повноцінного перетворення Державної податкової служби України в сервісну службу необхідне стимулювання добровільного дотримання податкової дисципліни з урахуванням специфіки груп та категорій платників податків, у тому числі подальшого спрощення та диджиталізації податкового адміністрування, а також спрямовувати зусилля на створення в Державній податковій службі України ефективної комплексної системи управління

ризиками для забезпечення ризик-орієнтованого підходу до платників податків [230];

– Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179 – передбачає ряд заходів, які мають забезпечити такі цілі як: «Україна – вільна країна, в якій проживають громадяни з високим рівнем добробуту, та ефективна сервісна цифрова держава, що є надійним економічним партнером у світі та прикладом розвитку для всіх країн Східного партнерства.», «Україна – найпривабливіша країна економічних можливостей для інвестицій, інновацій, ведення бізнесу; найкраще місце для реалізації творчого потенціалу, втілення ідей і власного розвитку» [202]. З-поміж іншого визначається необхідність:

- 1) удосконалення правової системи для забезпечення функціонування ефективної системи стримувань і противаг, захисту демократичного ладу, реалізації верховенства права та прав і свобод людини;
- 2) розбудова правоохоронних органів сучасного зразка, які захищають права і свободи людини, правопорядок і законність, інтереси суспільства і держави;
- 3) забезпечення ефективної роботи антикорупційної системи для запобігання, виявлення та покарання за корупцію;
- 4) забезпечення прозорого та ефективного регулювання діяльності суб'єктів господарювання;
- 5) підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальних за стратегічну реформу управління державною та комунальною власністю;
- 6) створення сприятливих умов для залучення інвестицій;
- 7) створення нових виробничих потужностей шляхом стимулювання інноваційної діяльності підприємств у всіх регіонах країни з використання конкурентних переваг кожного з них;
- 8) забезпечення ефективного управління та адміністрування в галузі транспорту;
- 9) забезпечення розвитку туризму як одного з драйверів соціокультурного та економічного розвитку регіонів;
- 10) забезпечення ефективного планування регіонального розвитку;
- 11) підвищення інституційної спроможності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та агенцій регіонального розвитку для

ефективного забезпечення розвитку регіонів і територіальних громад; 12) забезпечення ефективного фінансування регіонального розвитку; 13) забезпечення ефективної державної політики з розвитку підприємництва; 14) стимулювання розвитку інновацій; 15) акселерація економічної діяльності; 16) трансформація сфер життя в ефективні, сучасні та комфортні; 17) створення нових можливостей для реалізації людського капіталу, розвитку інноваційних, креативних та цифрових індустрій і бізнесу; 18) створення умов для встановлення об'єднаної культурної парадигми в Україні [202]. Стратегія також визначає ряд тих неприпустимих кроків, заборонених напрямів руху, що є критичними перепонами для розвитку економіки («червоні лінії»), а саме: припинення структурних реформ; збільшення зарегульованості бізнесу; зростання податкового навантаження; невиконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; втрата незалежності Національного банку, Антимонопольного комітету, Рахункової палати, Національного антикорупційного бюро; монополізація конкурентних ринків; недобросовісне використання економічних стимулів; відступ від реформування недорозвинутих ринків; неправомірне використання бюджетних коштів; втрата кредитоспроможності та зниження кредитних рейтингів держави; критичний рівень боргового навантаження (відношення обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до ВВП становить більше ніж 80 відсотків); зменшення прозорості управління державною власністю; погіршення стану навколишнього середовища [150; 202];

– Стратегія людського розвитку, затверджена Указом Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021 – визначає основні шляхи вирішення проблем людського розвитку, викликаними такими викликами, як збройна агресія росії проти України і тимчасова окупація частини її території, демографічна криза, епідемічна ситуація, пов'язана з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, проблеми у сфері медицини, освіти, науки, культури, фізичної культури і

спорту, соціальної підтримки громадян, національно-патріотичного виховання [277];

– Стратегія реформування державного управління до 2025 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р – визначає основні засади, пріоритетні напрями та основні завдання державної політики у цій сфері, доповнює підґрунтя для розроблення нових та удосконалення чинних нормативно-правових актів з питань реформування державного управління [311, с. 24]. Вона декларує необхідність побудови в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Реалізація її положень має забезпечити надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [57]. Задля цього передбачається реалізація таких основних напрямків реформування державного управління як: а) децентралізація влади: раціональний розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; б) цифрова трансформація державного управління: створення єдиної цифрової платформи для надання адміністративних послуг, реінжиніринг процесів адміністративних послуг та процесів документування управлінської діяльності; в) реформа державного управління кадрами: підвищення ефективності системи управління персоналом в органах державної влади; г) реформа системи управління фінансами: забезпечення прозорості та підвищення ефективності використання державних коштів [311, с. 24];

– Концепція забезпечення національної системи стійкості, затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021 – визначає мету, основні принципи, напрями, механізми і строки запровадження та функціонування національної системи стійкості, спрямованої на забезпечення

здатності держави і суспільства своєчасно ідентифікувати загрози, виявляти вразливості та оцінювати ризики національній безпеці, запобігати або мінімізувати їх негативні впливи, ефективно реагувати та швидко і повномасштабно відновлюватися після виникнення загроз або настання надзвичайних та кризових ситуацій усіх видів, включаючи загрози гібридного типу, але не обмежуючись ними [104].

Загалом, за відсутності стратегії превентивно-антикризового регулювання, забезпечення, охорони та захисту суспільних відносин (узагальнюючи – превентивно-антикризового публічного адміністрування або загалом антикризового публічного адміністрування), на нашу думку, саме Концепція забезпечення національної системи стійкості нині є об'єктивізацією базових засад функціональності антикризового публічного адміністрування в Україні. По-перше, вона визначає необхідність забезпечити здатність національних систем й інститутів протистояти загрозам, адаптуватися до їх дії та швидких змін безпекового середовища, безперебійно функціонувати до і під час кризи, а також швидко відновлюватися після кризи до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні). По-друге, дії, методи, чинники і механізми, які гарантують збереження безпеки і безперервності функціонування національних систем до, під час і після кризи мають перебувати у безперервній взаємодії [239]. З-поміж іншого реалізація її положень має забезпечити: запровадження в Україні національної системи виявлення та оцінки загроз і вразливостей, оцінювання ризиків та стану відповідних спроможностей на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; розроблення і впровадження єдиної методики оцінювання ризиків національній безпеці й стану відповідних спроможностей; створення системи оцінювання у сфері забезпечення сталого розвитку, безпеки і стійкості територіальних громад та територій; визначення уповноважених суб'єктів із здійснення координації дій у сфері оцінювання регіональних ризиків та формування і ведення реєстрів таких ризиків; визначення органу державної влади, відповідального за координацію дій у сфері ідентифікації загроз, виявлення вразливостей, оцінювання ризиків

національній безпеці та стану відповідних спроможностей, а також формування і ведення їх реєстру; налагодження взаємодії та обміну інформацією між суб'єктами оцінювання ризиків національної безпеки та стану відповідних спроможностей на державному, регіональному і місцевому рівнях; упровадження практики проведення щорічного оцінювання поточних та прогнозованих ризиків національній безпеці, підготовки звітів за результатами такого оцінювання, а також практики проведення періодичного оцінювання стану спроможностей щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці на основі результатів комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та окремих оглядів; впровадження на національному рівні практики управління ризиками на основі міжнародних стандартів; удосконалення процедур кризового менеджменту, зокрема, впровадження універсальних алгоритмів узгоджених дій щодо реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку; розроблення і впровадження навчальних програм щодо ідентифікації загроз, виявлення вразливостей та оцінювання ризиків і спроможностей [104].

Варто зауважити, що належне управління ризиками також декларується на рівні законодавства України. Наприклад:

– у правоохоронній діяльності існує «Порядок застосування ризик-орієнтованого підходу в Бюро економічної безпеки України», затверджений його наказом від 1 лютого 2023 року № 36. Передбачається, що метою застосування ризик-орієнтованого підходу є ідентифікація ризиків вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній, податковій, митній, грошово-кредитній та інвестиційній сферах економіки та розроблення й здійснення за результатами їх оцінювання заходів щодо мінімізації та усунення таких ризиків. Він передбачає: виявлення, оцінювання (повторне оцінювання) та визначення ризиків вчинення кримінальних правопорушень у сфері економіки; вжиття заходів щодо управління ризиками; періодичну фіксацію результатів застосування ризик-орієнтованого підходу; підтримання в актуальному стані інформації щодо оцінки ризиків [207];

– у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій розроблений «Порядок управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру та пожеж», затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ від 31 липня 2023 року № 627. Передбачається, що управління ризиками – це процес прийняття рішень і здійснення заходів, спрямованих на зменшення ризиків та мінімізацію розмірів можливих втрат (збитків). Відповідне управління здійснюється шляхом: 1) аналізу ризиків; 2) оцінки ризиків; 3) визначення та реалізації (виконання) заходів, спрямованих на приведення ризиків до прийняттого рівня, та мінімізації можливих наслідків, зокрема інформування про наявні ризики громадськості та Державну службу України з надзвичайних ситуацій [209];

– у сферах використання та охорони водних ресурсів розроблені плани управління ризиками затоплення на окремих територіях у межах районів басейнів річок, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2022 року № 895-р. Цілями управління ризиками затоплення визначаються: мінімізація ризиків затоплення для життя та здоров'я населення; мінімізація ризиків затоплення для транспортної інфраструктури, економічної діяльності, сільськогосподарських земель; досягнення стратегічних екологічних цілей, визначених Порядком розроблення плану управління річковим басейном, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 року № 336; мінімізація ризику затоплення для об'єктів культурної спадщини [203];

– у фінансовій сфері визначено основні цілі та принципи управління ризиками, які виникають за всіма напрямками діяльності банку та банківської групи на всіх організаційних рівнях, і встановлено мінімальні вимоги щодо організації в банку та банківській групі комплексної, адекватної та ефективної системи управління ризиками. Йдеться про «Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах», затверджене постановою Правління Національного банку України від 11 червня 2018 року № 64 та яке передбачає, що система управління ризиками – сукупність належним чином задокументованих і затверджених політик, методик

і процедур управління ризиками, які визначають порядок дій, спрямованих на здійснення систематичного процесу виявлення, вимірювання, моніторингу, контролю, звітування та пом'якшення всіх видів ризиків на всіх організаційних рівнях [205];

– в антикорупційній сфері існує алгоритм управління корупційними ризиками у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, у яких приймаються антикорупційні програми згідно зі статтею 19 Закону України «Про запобігання корупції». Він включає процедури оцінювання корупційних ризиків, підготовки, моніторингу, оцінки виконання та перегляду антикорупційних програм (Методологія управління корупційними ризиками, затверджена наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2021 року № 830/21). Положеннями цього акту визначається, що управління корупційними ризиками – цілеспрямована, скоординована діяльність організації з виявлення, усунення, мінімізації корупційних ризиків у своїй діяльності [196];

– у митній сфері функціонуючим є «Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю», затверджений наказом Міністерства фінансів України від 22 січня 2021 року № 32. Його положення спрямовуються на забезпечення вибіркової митного контролю шляхом застосування системи управління ризиками, поліпшення ефективності роботи Держмитслужби під час митного контролю, прискорення митного оформлення за рахунок застосування методів управління ризиками, у тому числі аналізу ризиків із використанням інформаційних технологій, та здійснення таргетингу. Зокрема оцінкою ризику названо «визначення ймовірності виникнення ризику і можливих наслідків недотримання вимог законодавства України з питань митної справи у разі проявлення ризику» [184];

– у бюджетній сфері – 1) методологічні та організаційні засади здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом визначаються Порядком здійснення контролю за ризиками, пов'язаними

з управлінням державним (місцевим) боргом, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 року № 815. Передбачається, що під час здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням боргом, Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган): проводить оцінку ризиків з метою їх мінімізації; визначає оптимальне співвідношення очікуваних витрат державного (місцевого) бюджету з управління боргом до ризиків; проводить операції з управління боргом [208]; 2) цілі, принципи, механізм управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподілу таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками регулюються «Положенням про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками», яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 року № 131. У цьому Положенні управління ризиками термінується як комплекс заходів, спрямованих на ідентифікацію та проведення оцінки ризиків, їх мінімізацію, а також на здійснення моніторингу рівня зазначених ризиків для зменшення витрат державного бюджету на виконання гарантійних зобов'язань [206];

– у сфері здійснення державно-приватного партнерства чинною є «Методика виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними», затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 232. У ній містяться положення, що усі ризики підлягають якісній оцінці, а ті, що впливають на зміну показників здійснення державно-приватного партнерства (чиста приведена вартість, внутрішня норма рентабельності, період окупності проекту тощо), підлягають також кількісній оцінці. Загалом управління ризиками визначається як процес, що триває протягом здійснення державно-приватного партнерства і передбачає виявлення, оцінку ризиків, визначення шляхів запобігання їх виникненню, ліквідацію негативних наслідків і передачу ризиків (включаючи страхування), а також прийняття ризиків [201].

Як бачимо, деякі питання державного антикризового управління відображено в низці нормативно-правових актів [138]. В окремих з таких досить чітко спостерігається його поділ на реакційний та превентивний. Причому перший, як правило, іменується реактивним, що характеризується чіткими та конкретними цілями, плануванням і впровадженням та базується на незначній кількості заходів з метою досягнення докризового стану. Водночас другий відомий як попереджувальний, реалізація якого здійснюється на основі узагальнюючих цілей, які формуються на рівні планування [116, с. 53]. Вони існують як паралельно щодо один одного (наприклад, основними напрямки соціальної політики з попередження виникнення кризових явищ соціально-економічного характеру є: гарантування мінімальної заробітної плати і регулювання доходів у цілому; забезпечення зайнятості населення і надання допомоги на випадок безробіття; індексація фіксованих доходів і захист грошових заощаджень населення; надання допомоги найбіднішим верствам населення; надання допомоги соціально незахищеним верствам населення; надання субсидії на оплату комунальних послуг; створення умов для самореалізації людини; забезпечення охорони здоров'я населення незалежно від рівня доходів та ін. [13]), так і цілісно (найбільш наочним прикладом щодо цього є правоохоронна та антикорупційна сфери, де превенція та реакція йдуть рука об руку).

На завершення розкриття порушених питань маємо також вказати, що ідентифікована система нормативних засад антикризового публічного адміністрування в Україні була б не повною, якби не включала загальні правила, стандарти та вимоги до діяльності усіх без винятку представників публічної адміністрації. У цьому контексті йдеться про: 1) Конституцію України, яка визначає основні принципи державного управління, обов'язок держави забезпечувати, захищати і охороняти права і свободи громадян, а також встановлює межі владних повноважень і сфери відання суб'єктів публічного управління; 2) службове законодавство, яке регулює правила, стандарти та процедури проходження публічної та державної служби (наприклад, Закон

України «Про державну службу», накази Національного агентства України «Про організацію роботи щодо оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» від 26 березня 2024 року № 53-24, «Про погодження програм підвищення кваліфікації» від 21 травня 2024 року № 81-24 тощо); 3) урядово-самоврядне законодавство, що регулює діяльність центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та особливості делегування владних повноважень (Закон України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» тощо); 5) міжнародні стандарти та вимоги до функціональності публічних адміністрацій (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини від 1950); Копенгагенські та мадридські критерії 1993 року та 1995 року; Хартія Європейського Союзу про основні права; Резолюції ПАРЄ 1060 (1995), 1547 (2007); Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, залучених до місцевого та регіонального врядування 2018 року та багато інших). Основоположне правило, що об'єктивується із цих засад полягає у наступному: «неправомірне обмеження законних прав та свобод людини є неприпустимим і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством» [59, с. 42].

Таким чином, як підсумок розкриття порушених питань можемо узагальнити, що:

- нормативні засади антикризового публічного адміністрування в Україні слід визначати через регулятивний підхід (акцент на встановлених правилах, стандартах і вимогах, що мають нормативний вияв);

- антикризове публічне адміністрування в Україні не має належних нормативних основ для розвитку у комплексному та систематизованому прояві. Проте важливою є роль Концепції забезпечення національної системи стійкості, яка об'єктивує базові його постулати та сприяє поступовій нормативній підтримці системи стійкості в державному управлінні;

– система нормативних засад антикризового публічного адміністрування в Україні нині має прояв у межах значної кількості нормативно-правових актів, але нормативна база для антикризового управління залишається недостатньо структурованою.

Отже, наведений матеріал свідчить, що нормативні засади антикризового публічного адміністрування в Україні є недостатньо розвиненими та фрагментарними. У наслідок цього превентивний підхід у державному управлінні кризами не впроваджений належним чином. Натомість держава більше зосереджена на реакційних заходах для подолання кризових ситуацій, що не дає системного ефекту для довгострокової стабільності.

2.2. Об'єкти та суб'єкти антикризового публічного адміністрування в Україні

Будь-який державно-управлінський процес стає зрозумілішим коли ясно, хто його здійснює і де він об'єктивується, тобто визначені суб'єкти й об'єкти впливу. Причому важливо, що одним з найпоширеніших визначень публічного адміністрування є його інтерпретація через реалізацію влади суб'єкта, що здійснюється для зміни стану об'єкта впливу, – сторони, на яку спрямований тиск суб'єкта впливу [28, с. 14].

Це є логічним, адже суспільне управління завжди передбачає наявність суб'єктів і об'єктів. Специфікою цих елементів є те, що суб'єктами завжди є люди та їх об'єднання, а об'єктами – поведінка, вчинки і дії людей у процесі їх спільної діяльності. Саме тому галузь управління – це сфера суб'єктивної діяльності людей, здійснюваної самими людьми й щодо людей. Отже, управління являє собою соціальну функцію владно-організуючої діяльності, яка забезпечує цілеспрямованість і узгодженість спільної праці й життя людей. Управління – це насамперед організація діяльності з координації, об'єднання спеціалізованих зусиль групи людей. Системою, як відомо, прийнято називати

певну сукупність елементів, що виступає у певному відношенні як щось ціле, яке не зводиться до простої суми властивостей цих елементів. Тому управління як організуюча діяльність – це не механічне об'єднання зусиль людей, а приведення їх до системи з якісно новими властивостями. Проте не кожна система може бути системою управління, якій властиві причинно-наслідковий зв'язок між окремими елементами, динамізм, здатність зазнавати змін, зберігаючи свої системні властивості, спроможність до посилення управлінського діяння, зворотний зв'язок та інші якості [273, с. 76].

Складні системи управління (у тому числі публічного управління) в суспільстві мають бути наділені здатністю в процесі свого розвитку переходити від одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства у відповідність до притаманних йому об'єктивних закономірностей і тенденцій поступального розвитку [273, с. 76].

Водночас теоретичне уявлення про суспільство як систему безпосередньо пов'язане з аналізом сфер суспільного життя, гармонійна взаємодія яких забезпечує цілісність суспільства. Провідною та визначальною сферою суспільного життя філософський матеріалізм вважає матеріальну сферу або суспільне буття [242, с. 48]. Тобто філософське вчення на перше місце ставить матеріальну сферу, але при цьому не применшується значення духовної сфери.

На користь зазначеної тези наводиться наступний аргумент: «ідеї, погляди, принципи, установки змінюються слідом за змінами суспільного буття – тобто саме умови матеріальної життєдіяльності людей є визначальними і кінцевими причинами появи чи зникнення тих чи інших думок, а думки в такому разі є ідеальним відображенням матеріального життя суспільства. Крім того, нічого з нічого не виникає. Без виробництва та забезпечення людей матеріальними продуктами вони б просто не мали фізичної можливості продукувати думки, ідеї (в тому числі ідею про первинність духовного начала в суспільстві)» [242, с. 48].

Таким чином, немає суспільства як складної самокерованої системи без управління, як немає соціального управління без волі, влади, авторитету. Влада в даному разі є функціональною властивістю, іманентною якістю соціальної організації, що реалізується через соціальне управління. Це означає, що управління в царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності [273, с. 76–77].

Традиційно виокремлюються різні суб'єкти впливу, що залежить від природи взаємодії та мети, яку переслідує управлінський процес. Він може бути психологічним та фізичним як, наприклад, у випадку діяльності правоохоронних органів або політичним чи адміністративним, коли суб'єкти влади застосовують арсенал наявних для їх компетенції методів діяльності задля вирішення проблем чи рутинного виконання законодавчо визначених обов'язків.

У контексті публічного адміністрування, як зазначалось попередньо, мова йде про суб'єктів, які здійснюють публічно-управлінські функції, втілюючи в дійсність ідеологію «служіння суспільству».

Уточнюючи сутність категорії «публічно-управлінські функції» маємо вказати, що більшість науковців єдині щодо модернізаційного підходу до формування публічно-управлінських відносин. І це визначення не розкриває достатньою мірою матеріальної складової управлінської діяльності, не вичерпує її змісту [302]. Та й саме поняття виконавчої і розпорядчої діяльності потребує уточнення. Більш продуктивним є підхід з огляду на природу, реальний зміст управління як специфічного різновиду суспільної діяльності, визначення його характерних рис і ознак, не обмежуючись формально-юридичним оцінюванням. Найсуттєвішим, що вирізняє соціальне управління серед інших видів управління (технічного й біологічного), є те, що воно здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а отже, на інтереси людини щодо досягнення поставлених цілей. Цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їхнього інтересу як усвідомленої потреби, що зумовлена їхнім матеріальним

буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства [273, с. 78].

Відповідно, маємо, що основу об'єктної характеристики публічного адміністрування, зокрема й антикризового, формують всезагальні потреби та інтереси, – суспільні блага.

Благо є невичерпним/невиснажуваним/неконкурентним, якщо задоволення одного індивіда не зменшує кількість блага, доступного іншим. Наприклад, чисте повітря є (для всіх практичних цілей) суспільним благом, тому що його використання однією особою не виснажує (для всіх практичних цілей) запаси, доступні іншим особам, і немає способу виключити індивіда з його споживання, якщо він існує. Іншим поширеним прикладом є національна оборона, оскільки передбачається, що національна держава не може вибрати захист лише деяких своїх жителів від іноземної агресії, виключаючи інших із цього захисту [356]. А. Каллхофф запропонувала альтернативне, хоча й схоже, визначення суспільного блага. За її словами, суспільним благом є те, що задовольняє «базову умову доступності» та «умову відкритого доступу». Базова доступність – її аналог неконкурентності. Товар задовольняє цю умову щоразу, коли кожна особа, яка отримує від нього вигоду, має доступ до однакової кількості та однакових типів вигод [323]. Авторка приходить до висновку, що суспільні блага (у її розумінні) не є державними благами, ані благами соціального забезпечення, ані комунальними благами, ані клубними благами. Не проводячи систематичного аналізу кожного випадку, вона називає сім різних типів матеріальних кінцевих режимів послуг/товарів, які підпадають під її визначення «суспільні блага»: 1) внутрішня та зовнішня безпека; 2) інфраструктура (маяки, телекомунікації, вулиці, шосе тощо); 3) освіта та наука (державні школи, університети, бібліотеки, ЗМІ); 4) екологічні блага (чисте повітря, вода, сонце, відновлювана енергія, рибальські угіддя, національні парки), 5) громадські місця (вулиці та тротуари, міські парки); 6) культурні блага (театри та опера, радіомовлення, зібрана література у бібліотеках, розважальні та громадські заходи і заклади, які є культурною

спадщиною); 7) громадське здоров'я (державна лікарня, державна охорона здоров'я, догляд за дітьми) [323].

В цілому підтримуючи вказану А. Каллхофф класифікацію, маємо власні думки щодо деяких визначених нею видів. Так, хоч інфраструктуру часто називають суспільним благом, однак її віднесення до останнього залежить від деталей конкретного виду інфраструктури та технології. Наприклад, дороги та автомагістралі виключаються, про що свідчить існування платних доріг. Такого самого уточнення потребує і назване в якості суспільного блага – освіта та наука. Окремо взятого індивіда легко можна виключити з навчання, тому «мати ступінь доктора філософії» є приватним благом. Однак чим освіченішим є населення в цілому, тим більше індивідів отримує користь від цієї загальної освіти – незалежно від того, скільки вони інвестують (або громадськість інвестує) у власну освіту. Краще освічене населення полегшує процвітання бізнесу і всі отримують прибуток від процвітаючої економіки, а не лише добре освічені, які мають певні наукові ступені.

Зазначимо також, що розрізняють місцеві, національні та глобальні суспільні блага [348].

Отже, суспільне благо – це загальна вигода або користь, яка забезпечує добробут та розвиток суспільства в цілому, охоплюючи всі сфери суспільного життя, включно з економічною, соціальною, культурною, екологічною сферами та забезпеченням правопорядку. Воно є результатом колективних зусиль у забезпеченні належних умов для існування, гармонійного розвитку та захисту інтересів кожного члена суспільства, а також стабільності та процвітання суспільства загалом.

Також при описі сфер життєдіяльності суспільства в якості об'єкта публічного адміністрування використовують поряд із словосполученням «суспільні блага» й категорію «суспільні інтереси».

Наприклад, в преамбулі до Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що цей закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні

її розпорядників, та інформації, що становить суспільний інтерес [198]. Причому Закон України «Про інформацію» визначає предметом суспільного інтересу ту інформацію, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [313]. Своєю чергою Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі №420/8512/20 [292] наголосив: «значний суспільний інтерес» необхідно розуміти як серйозну, обґрунтовану зацікавленість, котра має неабияке виняткове значення для усього суспільства в цілому, певних груп людей, територіальних громад, об'єднань громадян тощо до певної справи в контексті можливого впливу ухваленого у ній судового рішення на права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб. Вказане поняття охоплює ті потреби суспільства або окремих його груп, які пов'язані зі збереженням, примноженням, захистом чинних цінностей, девальвація та/або втрата яких мала б значний негативний вплив на розвиток громадянського суспільства [313].

Науковці досліджуючи термін «публічні (суспільні) інтереси» приходять до наступних висновків: він є складним питанням права, який стосується «невизначеного» інтересу, в якого відсутній конкретний суб'єкт з назвою, правосуб'єктністю, а також можливістю безпосередньо реалізувати свої процесуальні права у певній адміністративній процедурі або у спорі, що розглядається у суді (Я. Берназюк) [12, с. 11]; є настільки багатогранним та всеохоплюючим, що унеможливує його визначення в межах однієї дефініції (W. Arndt) [324]; забезпечує цілісність і стійке функціонування суспільства, має особливий порядок реалізації, носить імперативний характер, його захищають різні державно-владні інститути (В. Шербина) [312].

Зазначимо також, що мовою законодавчих актів публічний інтерес визначається як інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби [193].

Отже, публічний інтерес та публічне благо є взаємозалежними поняттями, які тісно переплітаються в контексті антикризового публічного адміністрування та управління сферами життєдіяльності суспільства. Публічний інтерес відображає колективні потреби, цінності та цілі, що важливі для суспільства в цілому. Він визначає пріоритети та напрями державної політики, які мають забезпечити добробут, безпеку та стабільний розвиток суспільства. У кризових ситуаціях публічний інтерес спрямовує увагу на вирішення проблем, що мають критичне значення для суспільства. Публічне благо, своєю чергою, є результатом реалізації публічного інтересу. Це конкретні ресурси, послуги або умови, що сприяють загальному добробуту і є доступними для всіх членів суспільства. Воно слугує мірилом успішності державної політики та ефективності управлінських рішень, спрямованих на задоволення публічного інтересу.

У контексті антикризового публічного адміністрування, публічний інтерес виступає як стратегічний орієнтир, що визначає напрями та пріоритети державних дій, а публічне благо – як кінцева мета, досягнення якої забезпечує стабільність та розвиток суспільства в умовах кризи. Державні органи, керуючись публічним інтересом, приймають рішення та реалізують політики, спрямовані на збереження і покращення публічного блага, що в підсумку підвищує життєздатність суспільства та його здатність ефективно протистояти кризам.

Враховуючи вище зазначене, під сферами життєдіяльності суспільства, що є об'єктами антикризового публічного адміністрування, на нашу думку, слід розуміти сукупність ключових галузей та напрямів суспільного життя, які забезпечують стабільність, функціонування та розвиток держави і суспільства в цілому. Йдеться зокрема про: 1) економічну сферу, де забезпечується виробництво та розподіл матеріальних благ; 2) соціальну сферу, яка охоплює

систему охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення та інших соціальних послуг; 3) політичну сферу, що включає управління державою, адміністративно-правове регулювання, забезпечення правопорядку та безпеки; а також 4) екологічну сферу, де відбувається взаємодія суспільства з природним середовищем та умовами існування в ньому.

З урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру» в означених сферах публічна адміністрація надає адміністративні послуги, здійснює інспекційну (контрольну наглядову) діяльність, займається вирішенням інших справ за заявою особи або за власною ініціативою [193].

1. Надання адміністративних послуг

У публічно-правовому обігу поняття «послуга» використовується, насамперед, у країнах англо-американської сім'ї права (Велика Британія, Канада, США) та в північно-європейських країнах (Фінляндія, Швеція). І навпаки, у країнах романо-германської сім'ї права домінуючим залишається традиційний підхід нормативного визначення відносин між владою і приватними особами через використання таких категорій, як «повноваження», «функції» та «завдання» адміністративних органів. При розкритті поняття «послуга» насамперед варто звернутися до етимології даного терміна. Послуга – особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства. Разом з тим, послуга – це дія, результат якої є невідокремлюваним від самої діяльності і споживається у процесі цієї діяльності. Однак у науковій літературі можна зустріти різні визначення поняття «послуга» [183], зокрема і адміністративної.

Ніколаєнко К. зазначає, що на підставі аналізу нормативних визначень поняття «адміністративна послуга» [214; 228] можна виокремити такі ознаки адміністративних послуг: а) адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом щодо прийняття індивідуального адміністративного акта, видачі дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації; б) адміністративна послуга – це державна послуга; в) адміністративна послуга надається за наявності

сукупності таких умов: уповноваженим суб'єктом, наділеним владними повноваженнями, фізичним/юридичним особам, відповідно до закону, на звернення (за заявою) фізичної/юридичної особи; г) адміністративна послуга спрямована на реалізацію прав, свобод і законних інтересів (тобто забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів)/виконання особою визначених законом обов'язків [152, с. 271].

Варто зауважити, що законодавчі положення, аналізовані при виокремленні вище зазначених ознак, вже тривалий час не є чинними. На їхню зміну було прийнято низку оновлених засад публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації, основним з яких є Закон України «Про адміністративні послуги». Власне, адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [192].

І попри законодавчі зміни, належність послуг до адміністративних досі визначається за такими ознаками [192; 211; 228]: а) повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом. Надання адміністративних послуг на платній (безоплатній) основі, переліки адміністративних послуг, а також розмір плати за адміністративні послуги (у фіксованому розмірі на рівні середньої собівартості надання даного виду послуг) повинні визначатися виключно законами; б) послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень. Органи виконавчої влади можуть делегувати повноваження з надання адміністративних послуг лише бюджетним установам на підставі нормативно-правових актів; в) послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб. Звернення є юридичним фактом, що породжує легальні дії і рішення уповноважених суб'єктів; г) результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер. Адміністративний акт – це прийняте суб'єктом

рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи. Так, одержувач паспорта громадянина України як одержувач адміністративної послуги не може видати довіреність на отримання паспорта іншій особі, оскільки відповідно до національного законодавства громадянин України може отримати паспорт тільки особисто; д) формою результату адміністративної послуги може бути оформлення і передача зацікавленій особі передбаченого законодавством документа (свідоцтва, дозволу, ліцензії, паспорта, посвідчення, сертифікату, іншого спеціального бланка тощо); е) надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів; ж) розміри плати за надання адміністративних послуг встановлюються з урахуванням економічно обґрунтованих витрат [152, с. 271].

Зазначимо, що положення Закону України «Про адміністративні послуги» передбачають, що не є адміністративною послугою здійснення: 1) державного нагляду (контролю), у тому числі державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин; 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки відповідності; 4) дізнання, досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації; 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 10⁻¹) здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг, ринків капіталу та організованих товарних ринків; 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; 12) набуття прав на конкурсних засадах; 13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу; 14) здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; 15) сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»; 15⁻¹) гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії; 16) авторизації електронних майданчиків та прийняття рішення про відключення

авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі»; 17) здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, компонування напівпровідникових виробів, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення, об'єкти авторського права і суміжних прав, реєстрація та акредитація організацій колективного управління); 18) здійснення державного регулювання у сфері медіа; 18¹) набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні»; 19) видачі міжнародних сертифікатів, міжнародних ветеринарних сертифікатів та інших ветеринарних документів, передбачених законами України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та «Про ветеринарну медицину» [192].

Означене дає чітке розуміння того, що наразі диференціюється публічно-сервісна та регуляторна діяльність суб'єктів владних повноважень. У цьому контексті можна простежити чіткий поділ між адміністративними послугами, які надаються громадянам для реалізації їх прав та інтересів, та функціями держави, які мають інший характер – регуляторний, контрольний чи захисний.

Доцільним вбачається звернути увагу на сферу адміністративних послуг в умовах війни, що досить успішно впоралася із викликами й випробуваннями. Так, цілком виправданими були й окреме призупинення надання адміністративних послуг та доступу до державних реєстрів, а також покрокове відновлення надання окремих послуг. Слід підкреслити про прийняття владою досить оперативних рішень, зокрема: збереження послуг РАЦС з наданням змоги для пізнішого внесення даних в реєстр; продовження дії «протермінованих» паспортів, посвідчень водія; автоматичне продовження соціальних виплат та перенесення виплат пенсій і соціальних виплат (незалежно від місця проживання); телефонне підтвердження статусу

безробітного в телефонному режимі; обмін посвідчення водія без медичної довідки; «єДокумент», «єДопомога» без ускладнених процедур тощо [37]. Попри виклики війни, надання найважливіших послуг відбулося й в багатьох громадах (враховуючи освіту та медичні послуги), й місцевий бізнес здійснив переорієнтацію своєї діяльності на допомогу військовим потребам. Як зазначається [318, с. 158] саме ефективне багаторівневе врядування та розбудова потенціалу на місцевому рівні будуть необхідні для того, щоб допомогти оптимально та раціонально управляти державними інвестиційними коштами для відновлення країни (зокрема, місцева влада в Україні до війни відповідала майже за 70% державних інвестицій та буде відігравати важливу роль щодо відновлення інвестицій). Регіональні органи влади в умовах військової агресії продовжують надавати публічні послуги. Зокрема, на даний час багато центрів надання адміністративних послуг використовуються для реєстрації внутрішньо переміщених осіб, надання доступу їм до соціальних виплат, а деякі з них функціонують як центри координації гуманітарної допомоги [318, с. 158]. Таким чином, все вищезазначене є свідченням того, що центри надання адміністративних послуг розширили межі свого функціонального призначення та відіграють посилену роль для громадян, що опинилися в умовах війни в надскладних обставинах [114, с. 43].

2. Інспекційна (контрольно-наглядова) діяльність

Інститут контролю і нагляду в українській адміністративно правовій науці є одним із найбільш досліджуваних. Це підтверджується величезною кількістю публікацій з цієї тематики. З іншого боку, на сторінках наукових праць постійно продовжуються численні дискусії щодо змісту цих понять. Різниця в підходах прослідковується тільки в тому, чи наглядова діяльність включає в себе контроль, чи навпаки. Не додає визначеності і законодавець, який одні й ті ж види діяльності в одному нормативному акті іменує «наглядом», а в іншому «контролем». А в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» відповідна діяльність органів влади у сфері господарської діяльності називається «наглядом (контролем)»

[234, с. 11]. Наприклад, Л. Сорока вважає, що державний нагляд і контроль – це комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами влади для виявлення, припинення й запобігання порушень правил здійснення суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісної та безпечної діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища [268, с. 174].

Ми більш схильні до думки, що поняття «інспекція» (від лат. *inspectio* – «огляд, догляд», *specto* – «дивитися, бачити») найкраще відповідає суті здійснюваної діяльності адміністративних органів (перевірки, ревізії, обстеження тощо). Вже у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року [213] зазначалося, що саме інспекції створюватимуться у вигляді підпорядкованих міністерствам урядових установ і організацій для здійснення «контрольно-наглядових функцій». У проекті Концепції реформування публічної адміністрації України, підготовленому робочою групою Кабінету Міністрів України протягом 2008–2009 років, йде мова про необхідність створення інспекцій в якості урядових органів. Вони повинні стати спеціалізованими органами лише для здійснення перевірок, «без поєднання з іншими функціями, наприклад правового регулювання, надання адміністративних послуг тощо» [234, с. 11].

Примітно, що наразі функціонуючими є чотири інспекції, – Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна інспекція енергетичного нагляду України [84]. Водночас контрольно-наглядовими функціями наділена значно більша частина представників публічної адміністрації. Йдеться як про міністерства (наприклад, Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики, Міністерство внутрішніх справ тощо), так і спеціально утворених суб'єктів, – Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з питань праці, Державне космічне агентство України та багато інших.

3. Вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою

У цьому контексті йдеться про вирішення індивідуальних справ, якими традиційно іменується справи стосовно конкретної юридичної або фізичної особи, яка розглядається органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами та вирішується шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта [109]. Наприклад, це скасування ліцензії чи позбавлення статусу акредитованості.

Отже, впевнено можемо стверджувати, що в контексті суб'єктної характеристики антикризового публічного адміністрування в Україні йде мова про суб'єктів владних повноважень, а також суб'єктів, яким останні в змозі делегувати окремі свої функції.

Для ґрунтовності розгляду порушеного питання зазначимо, що пункт 7 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України містить положення, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [93]. У межах власної праці М. Вільгушинський [35] відзначає, що аналіз наукової літератури показує, що українські автори намагаються з'ясувати суть поняття «суб'єкт владних повноважень», роблять це через термін владні управлінські функції. Інакше кажучи, йдеться про те, що суб'єктом владних повноважень буде (є) такий, котрий реалізує у відповідних правовідносинах владні управлінські функції, під якими, наприклад, І. Коліушко та Р. Куйбіда розуміють будь-які владні функції в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що безпосередньо не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя [98]. Майже так само тлумачить наведене поняття О. Банчук, який під названими функціями розуміє будь-які владні повноваження в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень

здійснювати правосуддя. Науковець виокремлює такі групи владних управлінських функцій: 1) вироблення (формулювання) політики; 2) правове регулювання; 3) надання адміністративних послуг; 4) нагляд і контроль [94, с. 52–53]. Зазначену позицію підтримує також і В. Бевзенко [11, с. 90–91]. М. Вільгушинський вважає, що з цією позицією погодитися не можна, адже Верховна Рада України та суди, за логікою названих авторів, не можуть бути визнані суб'єктами владних повноважень. Проте такий висновок є необґрунтованим, позаяк очевидно, що названі суб'єкти як такі, що належать до суб'єктів реалізації законодавчої та судової влади відповідно, реалізують владні повноваження, тому мають бути віднесені до кола суб'єктів владних повноважень [35, с. 11; 118, с. 118–119]. Вчена О. Скочиляс-Павлів також переконує, що спір щодо необхідності віднесення до суб'єктів владних повноважень Верховної Ради України видається надуманим, адже положення Кодексу адміністративного судочинства України регулюють особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності саме Верховної Ради України та інших суб'єктів. В такий спосіб в Кодексі адміністративного судочинства України чітко вказується на те, що Верховна Рада України належить до суб'єктів владних повноважень [264, с. 20]. Тому М. Петришина вказує, що значно краще було б апелювання цим терміном у розумінні уповноваженого державою суб'єкта (орган, підприємство, установа, організація, посадова чи службова особа), який на основі та згідно із чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство загалом, так і на його окремі елементи (групи, інститути тощо) [118, с. 118–119; 176, с. 224]. Причому щодо органів судової влади як суб'єктів владних повноважень, чиї рішення, дії чи бездіяльність можна оскаржувати у порядку адміністративного судочинства, то тут ситуація дещо складніша [264, с. 20].

Варто враховувати також розмірковування О. Корка, що майже за усталеним правилом адміністративної науки категорія «публічна адміністрація» вбачається новітнім замінником терміна «суб'єкт владних повноважень».

Позитивним аспектом щодо цього є те, що проблема виокремлення серед повноважень суб'єкта управління таких, що є владними, певним чином розв'язана Конституційним Судом України, який відзначив [118], що владність повноважень виявляється в можливості видавати акти, обов'язкові для виконання, а також організовувати й контролювати їх дотримання [248]. Причому створення належних умов для додержання правових актів, а також перевірка їх дотримання можуть супроводжуватися не тільки складанням додаткових юридичних документів, а й учиненням суб'єктом управління інших активних дій, що тягнуть за собою правові наслідки [178, с. 17–18]. З огляду на вищенаведене, О. Корко прибічник думки, що під категорією «представник публічної адміністрації» слід вбачати суб'єкта владних повноважень у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України, тобто це Парламент, Президента України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, органи судової влади, їх посадові, службові особи, інші суб'єкти здійснення публічно-владних управлінських функцій, в тому числі делегованих повноважень [118, с. 120]. Зокрема до категорії «інші суб'єкти здійснення публічно-владних управлінських функцій» він відносить органи, які не репрезентують будь-яку з гілок влади, але за спрямованістю своїх функцій, як правило, тяжіють до сфери публічного адміністрування. Такими органами, наприклад, є Рахункова палата, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія, Національний банк України та ін. [178, с. 7].

Авторські думки вченого підштовхують до деяких розмірковувань. Щонайменше, на нашу думку, щодо судової влади досить чітко висловилаь вчена О. Скочиляс-Павлив вказавши про правило про підвідомчість справ судам, рішення яких оскаржуються у відповідності до законодавчо встановленої спеціальної процедури [264, с. 21]. Однак важливішим є те, що з боку законодавчої доктрини положення вченого вбачаються дискусійними, адже він ідентифікує публічну адміністрацію через представників системи публічного управління. Не беручи до уваги її приналежність до категорії публічного

адміністрування, його твердження цілком логічні та актуальні, проте в контексті публічного управління. За нині закріплених засад діяльності публічної адміністрації, суб'єкт владних повноважень може бути замінником терміна «публічна адміністрація» лиш у випадку того, коли таких реалізовує її функції, – здійснює публічно-сервісну, інспекційну діяльність або інші дії, пов'язані з вирішенням індивідуальних справ.

Проте, на нашу думку, слід також враховувати слабкість та недостатність сучасних нормативних засад публічного адміністрування. З одного боку, законодавець прагне відповідати європейському постулату обмеження діяльності публічної адміністрації виключно людиноцентризьким контекстом. Однак з іншого боку, виникає логічне запитання: хто займається стратегічно-плановою та організаційною діяльністю, якщо публічна адміністрація зосереджена виключно на обслуговуванні громадян і контролі за дотриманням нормативних актів? Відповідь на це питання полягає в тому, що нині функціонує низка представників публічної адміністрації, що спеціалізується як виключно на розробці стратегій, прогнозів, плануванні та аналітиці, так і поєднує означені функції зі своїми функціональними, маючи попередні як додаткові. Наприклад, у сферах енергетики, економічного розвитку та охорони здоров'я відповідні органи беруть на себе відповідальність за довгострокове планування, тим самим виходячи за рамки класичного адміністрування в його вузькому розумінні.

Таким чином, межі між класичними адміністративними функціями та стратегічним управлінням поступово розмиваються. Тому публічною адміністрацією можуть іменуватись як всі представники сфери виконавчої діяльності держави (реалізація політичних рішень у практичному плані, здійснення функцій забезпечення правопорядку, економічного розвитку, соціального захисту тощо), так і суто адміністративні органи, які відповідають за виконання встановлених норм, вирішення рутинних адміністративних питань та забезпечення нормальної роботи державних структур [77, с. 50]. Однак слід зауважити, що виконавчий дискурс поєднує своїм змістом виконання класичних

адміністративних функцій та стратегічного управління, які взаємодіють та доповнюють один одного, репрезентуючи виконання політико-адміністративних функцій уряду та його структур, органів місцевого самоврядування, саморегулівних організацій [77, с. 50].

Це дає змогу визначити суб'єктів антикризового публічного адміністрування в Україні як тих, хто поєднує функції не лише суто адміністративного, а й стратегічного управління, яке є невід'ємною частиною попереднього в більш розширеному контексті. Зокрема, вони займаються як поточним реагуванням на кризові ситуації, так і довгостроковим плануванням. Ці структури уповноважені не тільки реалізовувати оперативні завдання, але й активно розробляти антикризові стратегії, що дозволяють забезпечити стабільність у країні, захист населення та економічну стійкість. Йдеться наприклад, про Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки та оборони, Національний банк України, міністерства, а також органи місцевого самоврядування, які відповідають за управління, контроль, протидію та запобігання кризам на рівні своєї спеціалізації з можливістю окремих з таких делегувати виконання окремих своїх завдань іншим суб'єктам права.

Таким чином, як підсумок розкриття порушених питань можемо узагальнити, що:

– публічне адміністрування, зокрема антикризове, базується на забезпеченні суспільних благ, що відображають загальні інтереси соціуму. Ці суспільні блага охоплюють різні сфери життя: економічну, соціальну, культурну, екологічну, а також забезпечення правопорядку. Поряд із категорією «суспільні блага» органічно існує «публічний інтерес», який відображає колективні потреби суспільства та визначає пріоритети державної політики. Публічний інтерес є стратегічним орієнтиром, а публічне благо – результатом його реалізації;

– антикризове публічне адміністрування зосереджується на забезпеченні стабільності та розвитку держави. Задля цього, згідно з нормативним

контекстом, публічна адміністрація надає послуги, контролює дотримання норм та здійснює управління в цих сферах;

– суб'єкти владних повноважень як інституційна характеристика антикризового публічного адміністрування, характеризується через діяльнісний аспект, тобто їхню можливість реалізації як виключно адміністративних функцій, так і здійснення довгострокового стратегічного планування.

2.3. Принципи антикризового публічного адміністрування в Україні

Розкриття юридичної природи антикризового публічного адміністрування в Україні було б неповним без ідентифікації його принципів, адже це та об'єктивна закономірність, що притаманна будь-якому [148, с. 89] державно-управлінському явищу.

Причому важливо уточнити, що існують відповідні особливі підходи до визначення цієї категорії, які загалом полягають у встановленні самого слова («підборі імені») шляхом пошуку загальноприйнятих еквівалентів його вживання та розуміння [186, с. 47]. Зокрема у філософів Стародавньої Греції він ототожнювався з уявленнями про основу, початок, джерела, першопричину. Але як правову категорію його почали формувати саме римські юристи [9, с. 34]. Згадки про фундаментальні засади права можна зустріти в основних джерелах права у будь-яких правових системах. Проте найбільш ґрунтовно ці принципи були розроблені у римському праві. Саме слово «принцип» походить від латинського «*ргіпсіріит*», яке означає основні, найзагальніші вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [9, с. 34; 295, с. 25].

За твердженнями В. Омелян, у вітчизняній правовій доктрині сформувались дві основні концепції щодо визначення поняття принципів [162, с. 150]. Згідно з першою концепцією, що ґрунтується на теорії позитивізму,

принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства [275, с. 41]. За другим поглядом, який сформувався з ідеї природного права, принципи права розуміють як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів, та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [275, с. 41]. Вчений уточнює, що більш характерним для сучасних поглядів на теорію права загалом та на поняття принципів права зокрема є другий підхід, що був сформований представниками школи природного права [162, с. 150]. Тому вчений переконує, що принципи права є основними керівними ідеями, що зумовлюють, визначають зміст правового регулювання суспільних відносин та відображають найважливіші напрями правової політики держави [162, с. 150].

Водночас варто зауважити, що ідея – ідеал. Кант казав: «Ідея виступає ідеалом, коли вона є регулятивним принципом». Це означає, що вона «мені не приписує, не детермінує щось, це не закон природи. А це певний імператив, повеління, яке звертається до мого сумління, до моєї волі і самосвідомості. Я можу його відкинути і не діяти, а можу діяти. Він мене надихає, і я йду. Я роблю вільний вибір, без примусу». От яке основне коло значень, що їх ми пов'язуємо зі словом, концептом і поняттям «ідея» [97, с. 337]. Відповідно «ідея» та «принцип» не є тотожними категоріями. Тому розкриття принципів через керівні ідеї є основним, однак не єдиним еквівалентом для цієї категорії, адже застосовними є також такі як «основа», «початок», «першоджерело». Учена М. Карпа [88] звертає увагу на те, що часто поняття «принцип» ототожнюють із поняттям «засади», про що ми також зазначали попередньо. Зокрема у науково-доктринальній площині одні вчені вважають, що співвідношення вказаних категорій є самотійним одне одного, інші – що

поглинаючим або ж узагалі, що це одне й те саме юридичне явище. Це стосується не тільки аналізованої сфери [190, с. 88], а й усієї юридичної науки загалом [190, с. 88; 293, с. 200]. Зокрема, на переконання Г. Тимченко, наявність великого ступеня спільності не дозволяє розмежувати ці поняття і поставити їх у різні смислові ряди. При цьому окремі автори наполягають на тому, що поняття «принцип» ширше, ніж «засада» [298] і використання категорії «засада» може призвести до суттєвих недоліків у самому визначенні правових принципів [284, с. 306]. Ще більше ускладнюють розуміння сутності досліджуваних термінів наступні формулювання Конституційного суду України. Так, обґрунтовуючи свою правову позицію в Рішенні від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003, єдиний орган конституційної юрисдикції виходить з того, що «засадничими» є положення Конституції України» [247], натомість в своєму Рішенні від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 «виходить з Конституції України, яка визначає принципові положення» [21, с. 126; 246]. Ми підтримуємо позицію того, що кожний термін має бути гранично простим і зрозумілим. Вчений Г. Тимченко уточнює, що вчені радянського періоду обговорювали проблему плутанини в правозастосуванні [284, с. 307], однак досі ця проблема є невирішеною. Так за висновки Т. Фулей, в більшості законів, які регулюють найважливіші суспільні відносини, містяться окремі статті або навіть глави, що присвячені принципам (засадам). При цьому обидва терміни – «принцип» і «засада» – використовуються як синоніми. І далі, при фіксуванні принципів у законодавчих актах спостерігається термінологічна різноманітність, а саме – законодавець використовує широкий спектр словосполучень з термінами «засада» або «принцип», що не сприяє уніфікації правового регулювання [78, с. 140; 284, с. 307; 294].

Продовжуючи попередні твердження, підтримуємо позицію А. Федорченка, що принципи є частиною засад, тобто їх співвідношення є як «частина від цілого» [293, с. 200].

Тому не викликає подиву факт того, що в адміністративно-правовій доктрині аналіз правових принципів відбувається крізь призму дослідження

основних засад у різноманітних сферах їхньої об'єктивізації, якими можуть виступати будь-які процеси, явища, види діяльності (публічне адміністрування, контроль, адміністративне судочинство, публічна служба, адміністративна відповідальність тощо). Якщо говорити про сферу публічного адміністрування (державного управління), то варто зазначити, що в адміністративно-правовій літературі наявна певна різноманітність у поглядах щодо їхнього визначення й окреслення [27, с. 116]. Учений К. Бугайчук [29], досліджуючи цю категорію, зазначає, що стосовно сфери державного управління в науковій літературі ми можемо знайти такі його визначення: 1) це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах і використовуватися в науковій і практичній діяльності фахівців з управління [134, с. 68]; 2) це основні вихідні положення, на яких ґрунтується та функціонує управлінська діяльність і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом [90, с. 74]; 3) це вимоги до системи, структури, організації та процесу управління, напрями й межі ухвалення управлінських рішень [55, с. 109]. Водночас стосовно процесу публічного адміністрування його принципи тлумачать як: 1) керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах і використовуватися в науковій і практичній діяльності фахівців з управління [299, с. 10]; 2) основні положення управлінської діяльності. Суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах [102, с. 13]. З аналізу наведених визначень К. Бугайчук [29] дійшов висновку, що принципи публічного адміністрування (державного управління) у наукових працях мають такі ознаки: 1) це певні керівні правила, ідеї, основи управлінського процесу, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку суспільства й держави; 2) зазначені правила можуть бути закріплені в нормативно-правових актах держави. У деяких випадках ця вимога є обов'язковою, у цьому випадку вони виступають правовими вимогами,

обов'язковими для виконання й дотримання; 3) ці правила (положення) визначають вимоги до системи, структури, організації адміністрування або управління; 4) вони охоплюють властивості, притаманні всій системі адміністрування або управління, а не тільки окремим її елементам [29, с. 164]. Щодо вказаної думки науковця А. Федорченко [293] додає, що деякі принципи, які впливають на адміністративну діяльність, не знаходять свого закріплення в законодавстві, отже не є правовими. Такі принципи можна назвати загальногуманітарними [289, с. 49], оскільки на рівні нормативно-правових актів неможливо передбачити абсолютно всі варіанти поведінки посадових осіб органів публічної адміністрації. Їхня діяльність пов'язана із застосуванням права, яке здійснюється з огляду на конкретні життєві обставини, фактичні умови управлінської справи, та вимагає індивідуального підходу до кожної такої справи. Водночас принципи є найбільш загальними видами правових норм, які можуть охоплювати найбільший обсяг правових відносин [162, с. 150; 293, с. 200]. Однак К. Герман [41] зауважує, що ототожнення принципів права та норм права є майже запереченням правових принципів взагалі і вбачає це неприпустимим. В обґрунтування цього він наводить думку Д. Панькова, який вказує на те, що «зміст правових норм та інститутів не може суперечити принципам» [169, с. 67]. Водночас на думку О. Старчука принципи і норми в структурі права повинні розглядатися як базові, структуроутворюючі і самостійні елементи. Статті нормативно-правових актів, як відомо, виступають формою права. Крім норм права, зміст права включає в себе й інші правові феномени, у тому числі принципи права, які також можуть набути нормативної форми [274, с. 46].

Отже, наведений матеріал спонукає до таких розмірковувань: 1) саме формулювання терміну «принцип» не є якісним та однозначним, однак його сутність яскраво відображається площиною його застосування; 2) як правило, ця категорія є застосовною для позначення системи ціннісних орієнтацій, які забезпечують ефективність і послідовність управлінських дій та рішень; 3) в контексті публічного адміністрування вчені єдині в позиції того, що це базова

категорія, яка відображає зміст та спрямованість правореалізаційної діяльності; 4) будучи гнучкими за значенням та фундаментальними з організаційного дискурсу, принципи є репрезентацією суспільного запиту на вектор розвитку, адже призначені забезпечити ідейним сенсом публічно-сервісну та регуляторну діяльність публічної адміністрації.

Відповідно, принципи антикризового публічного адміністрування в Україні можемо визначити як систему ціннісних орієнтацій, які забезпечують ефективність і послідовність управлінських дій та рішень у спосіб наповнення їх ідейним змістом, що відображає відповідальне ставлення публічної адміністрації до охорони та захисту публічного блага через реалізацію публічного інтересу в короткостроковій та довгостроковій перспективі.

Варто наголосити, що Україна, як і багато інших країн, що переживають перехідний період, потребує закріплення нової системи ціннісних орієнтацій, своєрідної духовної субстанції, в основі якої будуть свобода, вільна праця, соціальна справедливість, духовний розвиток на основі національних і загальнолюдських базових цінностей. Звідси виникає інтенсивний суспільний пошук загальнонаціональних ідейно-духовних орієнтирів та універсальних об'єднавчих цінностей, що базуються насамперед на правах і свободах людини, здатних консолідувати і зміцнити державу, забезпечити її вихід на цивілізований рівень сучасності та чітку історичну перспективу [273, с. 73].

Тобто, антикризове публічне адміністрування має базуватися на оновленій моделі управління, що відповідатиме демократичним принципам урядування, які виявляються у взаємодії основних принципів: загального, спеціального та структурного [8, с. 18]. Зокрема загальні принципи актуалізують ціннісний вимір демократії як форми організації суспільства, яка діє за принципом демократії як послідовності прав і свобод людини. Спеціальні принципи ґрунтуються на балансі ціннісних орієнтацій щодо державних службовців. Структурні принципи забезпечують єдність державної влади у трьох вимірах: правовому, політичному та організаційному [96]. Вони досліджуються через аналіз демократичних процесів розвитку суспільства в даний час, коли люди

можуть бути залучені до різних соціальних процесів під впливом демократії [8, с. 20].

Тому слід брати до уваги факт того, що в Україні 24 лютого 2022 року згідно з Указом Президента України було введено воєнний стан. Відповідно до указу допускаються обмеження окремих прав і свобод людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України [194]. У вказаних статтях Основного Закону України закріплені такі права, як право на: недоторканість житла, таємницю телефонних розмов, свободу пересування, свободу вираження поглядів і переконань, мирні зібрання, володіння, користування і розпорядження своєю власністю, підприємницьку діяльність, працю тощо [103]. Зауважимо, що обмеження перелічених прав були передбачені в Указі Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26 листопада 2018 року, але Верховна Рада України цих обмежень не затвердила [195]. Т. Занфірова вказує, що під час воєнного стану зазнає суттєвих обмежень право на свободу праці, запроваджуються можливість залучення працівників до трудової повинності [70, с. 77–80]. Отже, практика введення воєнного стану засвідчує, що права людини і громадянина можуть зазнавати суттєвих обмежень [281, с. 5]. Загалом особливості правового регулювання режиму воєнного стану закріплені у Законі України «Про оборону України» та Законі України «Про правовий режим воєнного стану». У вказаних законодавчих актах воєнний стан визначається як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання військовому командуванню і військовим адміністраціям повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, а також тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [219; 221; 281, с. 5].

Причому за загальними нормативами в контексті уряду виокремлюються такі постулати належної реалізації його функцій: уряд служить інтересам населення, а не своїм особистим; справедливість та простість правової бази функціонування уряду; своєчасне реагування уряду на наявні проблеми; усвідомленість потреби участі уряду при вирішенні поставлених завдань; довгостроковість цілей [355]. Щодо діяльності публічної адміністрації на чолі якої є уряд, до таких варто віднести також: дієвість системи стримувань та противаг (між законодавчою та виконавчою гілками, проте судова гілка влади залишилася поза увагою, що на думку В. Зозулі [76] є недоречним); децентралізація; підзвітність та прозорість; гарантування справедливих та легітимних виборів; адекватна управлінська спроможність для посилення доступу до правосуддя; забезпечення публічних благ; подолання «соціального виключення» та захист прав меншин і маргінальних груп; використання потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій для сприяння доступу громадян та участі; розвиток умов для активного залучення та діяльності громадянського суспільства й приватного сектора [243, с. 105]. На міжнародному рівні передбачено й принципи демократичного врядування на місцевому рівні: 1) ярмарок проведення виборів, представництва та участі – вибори проводяться вільно і справедливо, відповідно до міжнародних стандартів та національного законодавства; громадяни беруть участь при прийнятті рішень особисто чи через законних представників, тим самим передбачається воля більшості для прийняття рішення з залученням широкого консенсусу; 2) чуйність – процес надання послуг адаптований до потреб та інтересів громадян з розумним строком розгляду їх скарг та звернень; 3) ефективність та дієвість – досягнення визначених цілей шляхом використання ресурсної бази та постійного оцінювання дієвості з метою підвищення продуктивності; 4) відкритість і прозорість – рішення приймаються і виконуються у відповідності до вимог законодавства; доступ громадян до інформаційної бази є необмеженим; 5) верховенство закону – дотримання вимог законодавства; 6) етичність – конфлікт інтересів визначається своєчасно; наявні

ефективні заходи по запобіганню та боротьбі з корупцією; 7) компетентність і потенціал – професійність державних службовців, які вмотивовані підвищувати свій професійний рівень; 8) інновації та відкритість до змін – використання сучасних методів надання послуг; створення сприятливого клімату з метою проведення змін, які сприятимуть досягненню кращих результатів; 9) стійкість і довгостроковість орієнтації – сучасна політика враховує стійкість спільноти, потреби майбутнього без передання сучасних проблем прийдешньому поколінню; майбутня перспектива базується на врахуванні історичних, культурних і соціальних традицій; 10) розумне фінансове управління – додаткова плата не перевищує вартості послуг і не занижує надмірно попит; розсудливість має бути в основі такого роду управління; багаторічні плани розробляються за участі громадськості; ризики оцінюються, управляються та знижуються; 11) права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість – права людини дотримуються без врахування культурного різноманіття; передбачається соціальна згуртованість із забезпеченням доступу до основних послуг; 12) відповідальність – всі особи, які приймають рішення беруть на себе відповідальність [46; 76, с. 108].

Відповідно, принципи антикризового публічного адміністрування як соціального явища, мають формуватись через призму потреб суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції [10]. Це положення дозволяє зробити важливий висновок про те, що існують принципи діяльності публічної адміністрації у процесі прийняття управлінського рішення та загальні принципи діяльності суб'єктів владних повноважень, обумовлені особливими якостями, яким має відповідати інформація у сфері державного управління [273, с. 77].

Підлаштовуючи положення наукової доктрини під потреби цього дослідження, є можливість виокремлення: 1) соціально-політичних принципів

антикризового публічного адміністрування – демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність; 2) організаційних принципів побудови апарату антикризового публічного адміністрування – галузевий, функціональний, територіальний; 3) організаційних принципів функціонування (діяльності) апарату антикризового публічного адміністрування – нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність [101, с. 21–22].

Причому окрім зазначеного поділу можна представити їх видову класифікацію, як:

- 1) загальносистемні: об'єктивності, демократизму, правової упорядкованості, законності, публічності, розподілу повноважень;
- 2) структурно-цільові: погодженості цілей за основними параметрами між собою; взаємодоповнення цілей, за якого одна ціль сприяє іншій; підпорядкування приватних, локальних цілей загальним цілям;
- 3) структурно-функціональні: диференціація і фіксування функцій, концентрації, комбінування, достатньої різноманітності, відповідності управлінського впливу реальним вимогам та запитам об'єктів управління;
- 4) структурно-організаційні: єдності та різноманітності організаційних зв'язків, поєднання колегіальності та єдиноначальності;
- 5) структурно-процесуальні: відповідності елементів (методів, форм, стадій) управлінської діяльності їхнім функціям, конкретизації управлінської діяльності та особистої відповідальності за її результати, стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності [4, с. 166; 117, с. 282–283].

Не менш цікавим є підхід, що диференціює: 1) загальнометодичні принципи антикризового публічного адміністрування (пріоритет державної політики, принцип об'єктивності, принцип найменшої дії, принцип цілеспрямованості, принцип зворотного зв'язку, принцип економії ентропії); 2) принципи, що регулюють адміністрування як соціально-політичний процес (вивчення досвіду державного будівництва передових країн світу, принцип

плюралізму, принцип демократизму, принцип законності, принцип системного підходу, принцип єдності); 3) принципи, що регулюють адміністрування як соціально-економічний процес (принцип соціального партнерства, принцип вільного ринку, принцип конкуренції) [29, с. 164–165]. Окремо можна вести мову також про: а) загальнотеоретичні засади антикризового публічного адміністрування, що є конституційними принципами, які є незмінними та становлять основу всіх правових інститутів; б) спеціальні засади антикризового публічного адміністрування, які відображають його особливості відповідно до вимог сучасного розуміння управління та є основними засадами формування цілей та ефективності їх реалізації (належне врядування – збалансування управлінської діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадянина для ефективного надання адміністративних послуг; підзвітність – полягає у зворотному зв'язку органів державної влади та місцевого самоврядування до громадян, що відображається в інформації щодо результату прийнятих та реалізованих рішень відповідально до їх повноважень; делегування повноважень – реалізації прав громадян через представницькі органи місцевого самоврядування та органи державної влади, які були обрані на виборах та надані відповідні повноваження; відкритість – забезпечення права безперешкодного звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; прозорість – опублікування та надання публічної інформації стосовно діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; відповідність інтересам народу – діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування повинна формуватися та здійснюватися з врахуванням інтересів народу; ефективність – діяльність громадян, що полягає в їх участі в управлінні на всіх рівнях, яка повинна давати позитивний результат; адаптивність – антикризове публічне адміністрування повинне відповідати вимогам того періоду, в якому воно реалізується та адаптуватися до пріоритетних напрямів управління; об'єктивність – антикризове публічне управління повинно здійснюватися відповідно до об'єктивного стану управлінської діяльності з врахуванням інтересів держави та народу, відповідно

до чинного законодавства); в) принципів окремого напрямку управління, до таких відносяться, наприклад, принципи регіонального управління чи охорони права власності [81, с. 102–103].

Однак найбільш суттєвим їхнім поділом, на нашу думку, є той, що репрезентує систему ціннісних орієнтацій, що формують методологічну основу діяльності публічних адміністрацій щодо: 1) реагування на наявність кризових явищ і процесів, ліквідації та пом'якшення їхніх наслідків; 2) подолання системних соціальних, організаційних та технологічних криз; 3) стратегічного планування та реалізації заходів запобігання кризовим явищам у майбутньому.

Висвітлюючи позиції наукової спільноти, такими можуть бути, наприклад:

- загальні для системи управління: економічної ефективності; соціальної відповідальності; розмежування функцій політичного, державного та господарського управління; орієнтації на споживача; системності;

- специфічні для антикризового управління: а) планування та розробка спеціальних програм стратегічного характеру (передбачає використання ефективних управлінських інструментів, упровадження постійних та послідовних інновацій, оперативного реагування на істотні зміни зовнішнього та внутрішнього середовища за умови найменших фінансових та матеріальних витрат); б) постійного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища (спрямований на постійне очікування сигналів щодо можливої кризи і вчасну реакцію на ці сигнали з метою раннього визначення загрози та її запобігання); в) безперервності (будь-яке зволікання вжиття відповідних заходів в умовах кризи може призвести до суттєвого погіршення кризової ситуації та її наслідків); г) цілеспрямованість процесу управління (реалізація антикризового заходу повинна бути цілеспрямованою та забезпечувати можливість досягнення заданого рівня ефективності); д) оперативності та достовірності вхідної інформації (формування управлінських рішень має здійснюватися на основі своєчасної, надійної та точної інформації); е) достовірності прогнозів (система менеджменту має забезпечувати прогнозування розвитку подій із заданим рівнем достовірності); ж) відсутності універсальних антикризових рішень

(ситуативний вибір антикризових стратегій, програм, заходів та рецептів подолання кризи, чітке ранжування пріоритетів вирішення проблем, що виникають через обмеженість ресурсів та часу); 3) компетентності (реалізацією антикризового управління мають займатися компетентні спеціалісти); и) кінцевої орієнтації на діяльність в умовах післякризового розвитку (досягнення поставленої мети через запровадження комплексу визначених заходів) [36, с. 80; 106, с. 10–11].

Причому основними з системи таких принципів, на нашу думку, слід вважати:

– принцип ранньої діагностики кризових явищ та класифікації їх за ступенем небезпеки, дослідження основних факторів, що зумовлюють їх розвиток – під час систематичного аналізу зовнішнього та внутрішнього середовища зони відповідальності суб'єкта владних повноважень мають визначати найважливіші і найвразливіші місця, що за певних умов можуть стати джерелом кризових явищ. Заздалегідь мають розроблятися механізми контролю за цими факторами та їх нормативні (бажані) значення. Після виявлення суттєвих відхилень мають застосовуватись реагувальні дії [188, с. 17];

– принцип провідної ланки, адже в силу багатоаспектності і різноплановості цього процесу необхідно вибирати і реалізовувати реально досяжні цілі. Як правило, при наявності двох рівнозначних цілей пріоритет належить найближчій з них [154, с. 80].

Варто зауважити на актуальній думці М. Міхровської, яка наголошує на необхідності зміни застарілих принципів радянського державного управління на сучасні демократичні принципи публічного адміністрування, що стане базисом для всіх подальших перетворень на теренах нашої держави. Формування принципів діяльності публічної адміністрації в Україні повинно стати відображенням переходу національної правової системи від принципу «людина – гвинтик системи» до принципу «державна для людини» [143]. Принципи публічного адміністрування мають уособлювати ті принципово нові зміни, які

відбулися у системі відносин між людиною і державою за останні 30 років. Крім того, слід пам'ятати, що значний вплив на основоположні засади функціонування національної публічної адміністрації справили Європейські принципи належного врядування. Зокрема, І. Патерило на підставі аналізу наявних у національній та європейській правових доктринах підходів пропонує виділяти надсистемні та системні принципи діяльності публічної адміністрації. До надсистемних принципів віднесено універсальні принципи верховенства права та юридичної вищості закону. До системних запропоновано відносити європейські принципи належного врядування, серед яких, зокрема, виділено принципи: незалежності, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності, орієнтації, підзвітності. Значення виділених принципів, на думку вченої, полягає у їх орієнтації на те, щоб: при застосуванні інструментів діяльності публічної адміністрації була забезпечена реальна можливість реалізації повноважень без негативного втручання у цей процес діяльності інших осіб та органів публічної влади; у своїй діяльності публічна адміністрація застосовувала інструменти з дотриманням правових норм та у напрямі дотримання інтересів суспільства; правові наслідки застосованих інструментів діяльності публічної адміністрації не порушували прав та інтересів громадськості, а тому забезпечувались механізмом відповідальності та контролю тощо [173, с. 316]. Віддаючи належне глибокому розкриттю дослідницею сутності та структури принципів публічного адміністрування, зауважимо, що багатопланові системи і структури, в яких переплітаються принципи різних рівнів, деякі з яких мають ієрархічні зв'язки одне з одним, а деякі частково дублюють одне одного, мають безсумнівне значення для розвитку теорії права, але водночас дещо ускладнюють сприйняття суб'єктами правозастосовної діяльності. Якщо виходити з того, що принципи представляють собою основні засади, орієнтири розвитку та основоположні настанови публічного адміністрування, які мають усвідомлюватися щонайменше всіма представниками публічних адміністрацій, і, бажано – фізичними особами та представниками юридичних осіб, які вступають у

суспільні відносини з публічними адміністраціями, прагнення до лаконічності має обмежувати теоретичні надбудови та бажання прискіпливо врахувати всі особливості системних і надсистемних зв'язків у певній сфері. Досить слушною є думка з цього приводу Д. Мулявки, який, звертаючись до напрацювань психології пам'яті, обґрунтовує недоцільність створення систем принципів, що включають понад 9 елементів, оскільки особливості запам'ятовування не дають змоги тримати у центрі уваги їх більшу кількість, а особливості практичної діяльності зазвичай не дають змоги постійно тримати перед очима перелік основних засад, яким ця діяльність має підпорядковуватися [67, с. 114–115; 147].

З огляду на це маємо зазначити, що ми прибічники думки згідно з якою принципи антикризового публічного адміністрування в Україні у найголовнішому аспекті мають репрезентувати постулати забезпечення стійкості і стабільності системи управління загалом та сфер діяльності публічної адміністрації – зокрема, їх гнучкості та адаптивності до мінливого безпекового середовища. Тому пропонуємо виокремлювати такі базові, основоположні принципи антикризового публічного адміністрування в Україні як: принцип завчасної превенції; принцип своєчасності та оперативності; принцип безперервності; принцип єдності та координаційності; принцип ресурсної достатності; принцип професіоналізму, інноваційності та відкритості до змін; принцип відповідальності; принцип цілеспрямованості [257, с. 73].

Причому ми не зменшуємо цінності усіх інших принципів антикризового публічного адміністрування в Україні (на кшталт таких як законність, прозорість, підзвітність, ефективність та дієвість, рівність, гласність, єдиноначальність, об'єктивність, системного підходу, плановості чи доцільності), однак наголошуємо на виключній важливості попередніх [257, с. 73].

Наша думка може бути піддана критиці, адже, наприклад, А. Терент'єва, Ю. Кравченко та Р. Кропивницький вважають, що в умовах воєнного стану, антикризове публічне управління, щоправда системою забезпечення соціальної

безпеки, повинно базуватися на таких принципах: оперативність (швидко реагувати на зміну ситуації і негайно вживати заходи); комплексність (враховувати всі аспекти соціальної безпеки, включаючи економічні, медичні, психологічні, правові тощо); координації (забезпечення співпраці між органами влади, громадськими організаціями та міжнародними партнерами); гнучкості (здатності адаптуватися до швидкозмінних умов та вчасно змінювати стратегію); прозорості (забезпечення відкритості, підзвітності влади перед населенням) [282, с. 209]. Тому ми не претендуємо на її остаточність.

Таким чином, як підсумок розкриття порушених питань можемо узагальнити, що:

– спрощення складових системи принципів антикризового публічного адміністрування в Україні є актуальним завданням, адже їхня реалізація є сферою відповідальності посадових/службових осіб, які внаслідок психологічних чинників та особливостей сприйняття з високою долею ймовірності матимуть труднощі з практичним застосуванням багато чисельної системи таких керівних установок, що матиме наслідком втрату фокуса з базових, основоположних та акцентуацію на другорядних;

– базовими, основоположними принципами антикризового публічного адміністрування в Україні є: принцип завчасної превенції; принцип своєчасності та оперативності; принцип безперервності; принцип єдності та координаційності; принцип ресурсної достатності; принцип професіоналізму, інноваційності та відкритості до змін; принцип відповідальності; принцип цілеспрямованості.

Отже, принципи антикризового публічного адміністрування в Україні можуть формувати достатньо розгалужену систему ціннісних орієнтацій, однак така система має характеризуватися цілісністю, достатністю та доречністю.

2.4. Інструменти антикризового публічного адміністрування в Україні

У продовження проблематики щодо наявності системи ціннісних орієнтацій ідейного змісту діяльності публічної адміністрації, логічним є розкриття її змісту та сутності з інструментального дискурсу.

Обґрунтування такої необхідності можемо знайти в праці А. Замриги, який визначає, що: «за загальним, непорушним правилом, такі суб'єкти діють у межах і на основі наданих їм юридичними актами повноважень застосовуючи увесь доступний до використання арсенал адміністративних інструментів» [69]. Водночас вчений досить справедливо зауважує, що досягнення адміністративної науки в аспекті інструментів діяльності публічної адміністрації є незначними, хоча б тому, що до нинішнього часу різні науковці по-своєму бачать дану категорію. Відповідно, відсутність єдності наукових думок породжує неправильне застосування категоріального апарату, розкриття окремих механізмів та в загальному створює помилкове враження про існування окремих юридичних інститутів, явищ чи процесів [69].

Свого часу вчений О. Нижник констатував, що сучасна правова доктрина не оперує таким поняттям, як «інструменти», а використовує категорію «форми державного управління» [151, с. 117]. Тоді наголошувалось на тому, що державна влада не може реалізовуватись сама по собі. Вона має бути представлена (виражена) у певних діях, які сприймаються як такі, що містять державно-владні накази керуючого впливу. Такі дії, по-перше, являють собою чітко виражені в реальній дійсності волевій положення держави; по-друге, вони виходять від конкретних суб'єктів, які розкривають інтереси держави (суб'єктів із державно-владними повноваженнями); по-третє, їх вплив реально відчують численні державні та громадські структури, а також фізичні особи. Тобто, державне управління зовнішньо виражається в конкретних, реальних, відчутних діях державних органів і посадових осіб. Так, зміст державноуправлінської діяльності набуває потрібної форми та піддається чіткому сприйняттю [24, с. 112]. Відповідно, усталеною була позиція, що формами державного управління

є зовнішнє вираження змісту конкретних однорідних дій, що безперервно виконуються органами державного управління та їх представниками чи посадовими особами з метою реалізації функцій державного управління [185].

Згодом вчена І. Патерило почала обґрунтовувати, що категорія «форми державного управління» та виокремлення серед останніх правових і неправових, не враховує різницю між категоріями «право» та «закон». У результаті цього будь-які дії чи рішення, якщо вони регламентувалися законом (іншим нормативним актом), називалися правовими, тобто такими, що були заснованими на нормах права. Однак сьогодні, коли в Україні визнаний і гарантується принцип верховенства права, який також зобов'язує проводити чітке розмежування права та закону, неможливо застосовувати прикметник «правовий» до будь-яких іменників в автоматичному порядку. Так, наприклад, не можна будь-яку норму права називати правовою, оскільки вона може й не бути такою, тобто може не відповідати принципу верховенства права. Інакше кажучи, прикметник «правовий» може бути застосовано до певного юридичного явища або до юридичної категорії лише після відповіді на питання про їх узгодженість із принципом верховенства права. З огляду на це взагалі нонсенсом виглядає словосполучення «неправова форма державного управління», яке, на переконання І. Патерило, має бути виведене за межі юридичного обігу [175]. Щодо цього висловлюється і О. Нижник, який у цілому підтримує прогресивну позицію дослідниці, однак зауважує, що вона дещо суперечить статті 19 Конституції України, оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачаються Конституцією й законами України. Якщо звернутись до європейського досвіду розуміння сутності та змісту відповідної проблематики, то необхідно враховувати, що в європейських країнах не вживаються такі категорії, як «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «правові» чи «неправові форми управління», «форми публічного адміністрування». Натомість з аналізу європейської літератури постає, що для позначення нормативних та

адміністративних актів публічної адміністрації, адміністративних договорів тощо широко використовується категорія «інструменти діяльності публічної адміністрації». Наприклад, у Франції односторонній адміністративний акт розглядається як ключовий «інструмент» адміністративної діяльності [354], а адміністративні договори – як «інструменти» або «юридичні інструменти» публічно-приватного партнерства [341]. Категорія «юридичні інструменти» застосовується також Радою Європи для позначення конвенцій і рекомендацій [151, с. 118–119; 339].

Наукова полеміка щодо означеного досі триває, адже на ряду із цими категоріями є також застосовними такі як «адміністративні інструменти» або «інструменти публічного адміністрування». Наприклад, автори підручника «Публічне адміністрування в Україні» під формою діяльності розуміють уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів і службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Водночас виділяють декілька видів форм діяльності: нормативно-правову (становлення норм права); застосування норм права; організаційне регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратну організаційну діяльність; матеріально-технічне забезпечення [236]. Своєю чергою, А. Школик наголошує, що, окреслюючи форми діяльності публічної адміністрації, необхідно говорити про найпоширеніші на практиці способи функціонування органів публічної адміністрації [308, с. 104]. Ми дотримуємось позиції, що публічна адміністрація, реалізуючи покладені на неї завдання, може діяти лише в такий спосіб, який чітко визначається законом, тому говорити про найпоширеніші на практиці способи функціонування останніх недоцільно. Цікавою є думка Т. Коломоєць, яка на підставі узагальнення існуючих на сьогодні дефініцій форм діяльності публічної адміністрації визначає останні як зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснену в межах компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети й завдань [100, с. 172]. Підсумовуючи наведені позиції вчених, які досліджували форми

діяльності органу публічної адміністрації, зазначимо, що вони визначають їх як зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою юридичних дій та видання актів, за допомогою яких забезпечується виконання завдань і функцій, покладених на цей орган. При цьому застосування органом публічної адміністрації тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією. Наявні взаємозв'язки та взаємозалежності форм та інших складників діяльності органу публічної адміністрації, як правило, передбачаються й певною мірою регламентуються адміністративно-правовими нормами. Такі норми найчастіше містяться в положеннях про той чи інший орган публічної адміністрації, посадових інструкціях, правилах тощо [151, с. 117–118].

Водночас існує думка, що поняття «адміністративні інструменти» відносно нещодавно набуло масштабного поширення, оскільки попередньо, до інструментів відносили лише форми адміністративної діяльності [48, с. 163], а зараз ще і відповідні методи та інші складники. Причому виокремлюються також, наприклад, інструментами адміністративного регулювання, якими вбачаються є ліцензії, квоти, нормативи, правила, санкції, заборони, вимоги, примуси, попередження, зауваження, застереження [316, с. 33].

Отже, яскраво бачимо, що проблематика визначення інструментів публічного адміністрування в Україні, зокрема і антикризового, першочергово є теоретично значимою. Допоки вітчизняні вчені полемізують щодо того, як позначити «зовнішній прояв» діяльності публічної адміністрації, втрачається важливий акцент на практичних аспектах. Фактом цього слідує кардинально різне розкриття вченими одних і тих самих явищ, що ускладнює формування єдиного підходу до вироблення та застосування ефективних інструментів публічного адміністрування.

Узагальнюючи, наразі сучасні вчені виокремили два основних підходи до розуміння окресленої проблематики. Перші під інструментами діяльності публічної адміністрації розуміють способи зовнішнього вираження дій таких суб'єктів, інші – розкривають її через ймовірний механізм реалізації такої

діяльності [69]. У випадку останніх, інструменти публічного адміністрування – це сукупність форм, методів, процедур та інших його складників, які в сукупності або окремо один від одного слугують чинниками впливу публічної адміністрації на конкретні об’єкти регулювання [244, с. 113]. Можна також зустріти думки про те, що це засоби публічного адміністрування за допомогою яких відбувається досягнення цілі такої діяльності [40, с. 94]. За такого розуміння інструменти бувають як примусові (позбавлення ліцензії, застосування штрафу тощо), так і не примусові (адміністративний договір, надання дозволу тощо) [69; 129, с. 46]. Наприклад, І. Патерило вказує, що необхідною та своєчасною виглядає заміна категорії «форми державного управління» поняттям «інструменти діяльності публічної адміністрації», під яким варто розуміти усю сукупність засобів (прийомів), які використовуються суб’єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління. Розвиваючи наведене визнання, вчена зазначає, що регулювання суспільних відносин, може здійснюватися як через норми права, так і шляхом впливу на конкретних, індивідуалізованих суб’єктів адміністративно-правових відносин. Регулювання суспільних відносин, може здійснюватися як у владному, так і невладному порядку. Зазначений висновок, з одного боку, суттєво розширює можливості публічної адміністрації, а з іншого – піднімає на принципово новий рівень приватних осіб, надаючи їм можливість впливати на зміст рішень суб’єктів публічної адміністрації [48, с. 163; 172, с. 283–289].

Маємо вказати, що загалом категорією «засіб» може бути означено як певне явище, що переслідує виконання певної мети, цілі чи завдання, так і безпосередньо дія, яка дає можливість для їхнього досягнення (виконання) [163, с. 164]. У контексті правового поля, її інтерпретація зводиться до наявності особливого класу інституційних явищ правової дійсності, які втілюють регулятивну силу права, яким належить роль її активних центрів [5, с. 104]. Досить цікавими є розмірковування Н. Гетьманцевої та Г. Митрицької, які зазначають про існування двох підходів до розкриття природи правових засобів.

Зокрема згідно з першим правові засоби втілені в нормах права, відповідно до другого підходу, правові засоби втілені в діях (діяльності) суб'єктів права. Вчені уточнюють, що розуміння правових засобів як норм права і правових інститутів характерно для позитивістської частини юриспруденції в силу особливостей її об'єкта й предмета. Саме в догматичній юриспруденції досліджуються норми права та їх взаємозв'язки між собою. Розуміння правових засобів як елемента правової діяльності – умов, способів і предметів, що використовує суб'єкт для досягнення його правової мети, характерно для юриспруденції соціологічної, що має справу з іншими об'єктом і предметом, ставить перед собою наукові проблеми іншого рівня. Тому й виходить, що в одному понятті зосереджуються декілька різних понять правових засобів, які сформульовані з різних точок зору на сутність, мету, предмет і завдання юриспруденції, і, замість комплексного підходу, усі різнопланові так звані субстанції «засмоктуються» в неупорядковану сукупність. З указаних позицій правові засоби, які розглядаються як парна категорія для правової мети, повинні утворювати відповідну систему, що їй відповідає системі правової мети. Як правова мета утворює систему, так і правові засоби й правова діяльність утворюють відповідні системи. Тобто правовий засіб виявляється частиною системи: правова мета – правовий засіб – правова діяльність. Це пояснюється вже зазначеною парністю категорій «мета» і «засіб». При цьому необхідно зауважити, що сучасна філософська доктрина пропонує два підходи до інтерпретації сутності категорії «засіб»: як матеріальне явище, що використовується в діяльних процесах; і не лише як феномени матеріального характеру (техніка), але і як діяльні процеси з їх застосування (технології). Саме остання інтерпретація категорії «засіб» використана прихильниками діяльнісного підходу до вказаного поняття [42, с. 134; 163, с. 166].

Своєю чергою, у загальноприйнятому значенні під засобом розуміється прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [14, с. 307]. «Прийом» – це спосіб виконання або здійснення чого-небудь; певний захід для

здійснення чого-небудь, досягнення якоїсь мети; засіб вираження [15, с. 630]. «Спосіб» – певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-небудь справі, дії [16, с. 578]. «Захід» – сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [14, с. 380]. Відповідно, схематично інструмент – це засіб; засіб – це прийом; прийом – це спосіб або захід; спосіб – це певна дія; захід – це сукупність дій [69]. У тому ж словнику української мови термін «інструментарій» позначає набір інструментів [17, с. 35]. Тому А. Замрига вважає, що загалом інструментарій публічної адміністрації можна визначити як сукупність дій суб'єктів публічної адміністрації загальної, спеціальної та галузевої компетенції, за допомогою яких створюються необхідні передумови для [69] виконання конкретного завдання.

Причому вчений диференціює категорії «інструменти публічного адміністрування» та «інструментарій діяльності публічної адміністрації». Ця позиція сприймається вченими не дуже схвально, адже за загальним правилом, ці категорії є взаємозамінними. Попри це вчений переконаний, що публічне адміністрування пов'язане з такою діяльністю владних суб'єктів, що має зовнішню спрямованість, тому, очевидно, і інструменти такої діяльності будуть спрямовані на встановлення, зміну чи припинення прав та інтересів приватної особи. Відповідно, на цій підставі слід відмежовувати інструменти адміністрування від тих, якими владні суб'єкти впорядковують свою діяльність і які безпосереднього зовнішнього спрямування не мають. Це стосується дій органів виконавчої влади щодо реалізації стратегій та програм, де виконавцями є самі владні суб'єкти системи публічної адміністрації, реалізації конкретних заходів (забезпечення громадського порядку) органами публічної адміністрації та інших, які не мають безпосереднього зовнішнього спрямування [69; 123, с. 152].

Така думка є цікавою і сам поділ виглядає логічним з точки зору функціональної різниці між тим, як органи публічної адміністрації

впорядковують власну діяльність і як вони взаємодіють з громадянами, але водночас вона є і дискусійною. Щонайменше тому, що управлінські стратегії та організаційні процедури також впливають на зовнішні відносини, можливо не так прямо, однак стосуються їхнього упорядкування або покращення здійснення впливу на їхній розвиток.

З усім тим, згідно із теорією адміністративного права, інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності [3; 161]. Серед загального виділяється також те, що вони застосовуються публічною адміністрацією; мають публічно-правовий характер; регулюються нормами адміністративного права; застосування того або іншого інструменту обумовлюється компетенцією, сферою діяльності та метою; призводять до настання правових наслідків: виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або фактичних результатів (щодо актів-дій); в залежності від виду застосованого інструменту можуть мати імперативну або диспозитивну природу [69; 174, с. 98].

Так до інструментів діяльності публічної адміністрації Р. Мельник, В. Бевзенко відносять нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт і адміністративний договір [130, с. 253–296]. Інші дослідники інструментами публічного адміністрування вважають: 1) нормативні акти; 2) адміністративні акти; 3) адміністративні договори; 4) плани; 5) фактичні дії [2, с. 144]. І. Патерило основними елементами інституту інструментів діяльності публічної адміністрації називає: підзаконні нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани [175, с. 175]. Цікавою є думка Н. Галіциної, яка досліджувала інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції

соціальної держави як інструменти діяльності публічної адміністрації. Учена вказує на те, що в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави діють інструменти, які, з одного боку, регулюються нормами загального адміністративного права, а з іншого – додатково регулюються/уточнюються за допомогою норм особливого адміністративного права, у випадку автора, соціального права. Перелік інструментів може бути розширений, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні й ін. правові прийоми, засоби та способи. З огляду на це, основними інструментами діяльності публічної адміністрації в соціальній сфері вона пропонує вважати такі елементи: нормативні акти; адміністративні акти; адміністративні договори; акти-плани; акти-дії [38, с. 42; 112, с. 82]. Причому вбачається, що регулюючі впливи на суб'єктів вимагають використання такого інструменту, як прийняття нормативного акта (підзаконний нормативний акт публічної адміністрації), а організуючі впливи та сприяюче публічне адміністрування передбачають використання адміністративних актів та актів-дій (юридично значущих дій) [123, с. 153].

Досить прогресивною є думка А. Замриги, що інструменти діяльності публічної адміністрації не повинні вміщувати такі категорії як форми та методи зокрема. Він вбачає, що у зв'язку із доктринально доведеною їх взаємопов'язаністю та взаємозв'язком є сенс стверджувати про існування єдиної категорії, яка передбачає реалізацію дії конкретного суб'єкта у певній формі та у спосіб передбачений цією ж формою. При чому у розумінні форми слід мати на увазі зовнішні межі діяльності окреслені нормативним актом, а спосіб визначається індивідуально і може бути або примусовим або добровільним [69].

Таким чином, аналіз наукової доктрини дає можливість інструменти антикризового публічного адміністрування в Україні визначити як знаряддя (способи) вирішення поставлених завдань, тобто сукупність однорідних дій, що

забезпечують практичний прояв функцій публічної адміністрації. Причому ці знаряддя (способи) мають бути узгоджені з їхніми повноваженнями.

Наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає, що основними повноваженнями Кабінету Міністрів України, наприклад, у сфері економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці є: 1) забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; 2) визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання; 3) здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; 4) приймає рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів; 5) сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури; 6) забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; 7) забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку; 8) забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника; 9) забезпечує захист прав

споживачів та підвищення якості їх життя; 10) визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання; 11) забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави; 12) забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України; 13) розробляє та схвалює Бюджетну декларацію, розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; 14) приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик; 15) організовує державне страхування; 16) забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення; 17) забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності; 18) організовує та забезпечує здійснення митної справи; 19) бере участь у складанні платіжного балансу та організовує роботу із складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів [215] тощо.

Аналіз цього матеріалу свідчить, що для виконання своїх функцій у сфері економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці здійснює: видання нормативно-правових, адміністративних та організаційно-розпорядчих актів (у тому числі стратегічних, планових та програмних); макроекономічний аналіз; прогнозування; планування; моніторинг впровадження визначених заходів;

координацію діяльності підконтрольних суб'єктів; контроль, наприклад, виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України та багато іншого.

Однак загалом більшою мірою Кабінет Міністрів України здійснює видання (затвердження) нормативно-правових актів, якими забезпечує функціональну основу для становлення та розвитку різномірних адміністративно-правових механізмів. Наприклад, адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству є системою пов'язаних між собою структурно-організаційних (органи державної влади, а також засоби, методи, важелі, процедури, правові норми, стимули, способи, інструменти, принципи) та структурно-функціональних (організація управлінських процесів, функціональна діяльність, послідовна реалізація дій) елементів, використовуючи які компетентні органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють цілеспрямований вплив на суспільні відносини з метою формування негативного стереотипу стосовно явища домашнього насильства у суспільстві, а також підвищення обізнаності серед населення стосовно негативних наслідків вчинення домашнього насильства [287, с. 50]. При цьому Кабінет Міністрів України: 1) затвердив Державну соціальну програму запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2025 року; 2) схвалив Державну стратегію забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердив операційний план з її реалізації на 2022-2024 роки; 3) затвердив Методичні рекомендації з розроблення положень про структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій та організації діяльності територіальної громади у сферах соціального захисту населення та захисту прав дітей; 4) затвердив типові положення про денний центр соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі, та спеціалізовану службу первинного соціально-психологічного консультування осіб, які постраждали від домашнього

наси́льства та/або наси́льства за ознакою статі; 5) визначив порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі; 6) визначив процедуру формування, ведення та доступу до Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства та насильства за ознакою статі; 7) визначив порядок забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі дітей, які постраждали від жорстокого поводження тощо.

Аналогічно можна аналізувати діяльність інших суб'єктів публічної адміністрації, однак зауважимо, що серед основних інструментів щодо реалізації ними антикризового публічного адміністрування в Україні, на нашу думку, мають бути:

– інструменти превентивної діяльності – наголосимо, що з огляду на широке використання терміна «превенція» та похідних від нього термінів нині немає єдиної точки зору щодо визначення превентивної діяльності ані в наукових колах, ані в нормативно-правовій базі України. У законодавстві України термін «превенція» використано в Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки [216], де його ототожнюють із поняттям «запобігання» [306]. Наявні думки, що превентивна діяльність – це діяльність «щодо здійснення заходів превентивного характеру» [86], «попередження можливих загроз» [60, с. 50]. Більш широкого та соціального значення надає поняттю «превентивна діяльність» О. Джафарова, яка стверджує, що превентивна діяльність «становить систему взаємоузгоджених, системних, цілеспрямованих випереджувальних заходів і дій, спрямованих на перешкоджання виникненню тих чи інших форм соціальних відхилень, девіантної поведінки, а також їх розповсюдження в суспільстві» [58, с. 178; 260, с. 188, 189]. Такі заходи можна класифікувати на нормативні (зобов'язальні та рекомендаційні) та організаційні (управлінські, просвітницькі, інформаційні) [260, с. 189]. Однак у цьому контексті більш доречно вести мову про: 1) прогнозування, що дозволяє якщо не уникнути кризової ситуації, то

підготуватися до неї й мінімізувати її наслідки; 2) планування, що є основою для прийняття управлінського рішення [249]; 3) контроль, моніторинг та оцінка ефективності реалізованих дій; 4) оптимізація малоефективних чи загалом недієвих процедур вирішення питань публічного значення;

– інструменти реакційної діяльності – коригувальні заходи, наперед визначені актом планування (наприклад, Міністерство оборони України затвердило новий перелік кризових ситуацій та визначило алгоритм оперативного реагування на них. Цей важливий крок спрямований на підвищення ефективності роботи Ситуаційного центру Міноборони, що є ключовим елементом розбудови інтегрованої оборонної моделі України. Цей перелік охоплює різноманітні кризові ситуації, що можуть виникати у воєнно-політичній, міжнародній, інформаційній, соціальній сферах, а також у сферах ресурсного забезпечення та військово-технічної політики [141];

– інструменти операційної діяльності – надання адміністративних послуг, укладання адміністративних договорів, здійснення інформаційно-аналітичної, контрольної-наглядової діяльності тощо.

Маємо вказати, що всі означені дії у будь-якому випадку мають зовнішній прояв, тобто оформлюються виданням правового акту. Причому їхньому вчиненню також передуює видання чи прийняття відповідного документу. Наприклад, визнаючи проблеми, що повторюються, та обмеження, які ставлять під сумнів ефективність реагування партнерів громадянського суспільства, постачальників послуг, суб'єктів приватного сектору та фахівців із спеціалістів із забудови, Всесвітній альянс із протидії кризовим ситуаціям у містах розробив Протокол взаємодії між органами місцевого самоврядування та гуманітарними організаціями, який має на меті створити систему, в якій будуть окреслені потенційні ролі, відповідальність та діяльність усіх зацікавлених сторін у кожній сфері діяльності програмного циклу на всіх трьох етапах циклу кризового управління: готовність, реагування та відновлення [235].

Окремо зауважимо, що існує думка, згідно з якою до найбільш поширених антикризових інструментів можна віднести: стратегічне

планування, використання ефективної системи контролю, консультування, інжиніринг, прогнозування ризиків [156]. Водночас до спеціальних антикризових інструментів відносять: антикризову стратегію, антикризову програму, антикризовий моніторинг, антикризовий контролінг, реструктуризацію публічних організацій та установ, реінжиніринг [315, с. 258].

Таким чином, як підсумок розкриття порушених питань можемо узагальнити, що:

- інструментальний бік антикризового публічного адміністрування в Україні має важливе значення в контексті ідентифікації його юридичної природи, адже репрезентує сукупність універсальних дій, які слугують знаряддям для виконання публічною адміністрацією своїх функцій;

- адміністративно-правова галузь наукових знань досі не сформувала єдиного наукового підходу до їх поняттєво-змістової визначеності, що породжує наявність наукової дискусії щодо детермінації категорій «інструменти», «форми» та «методи» в контексті владно-управлінської площини. Проведене дослідження свідчить про їх кореляційний та діалектичний взаємозв'язок, адже кожен застосовний «метод» має зовнішнє оформлення, тобто відповідну «форму», які разом доцільно іменувати як «інструменти»;

- інструментами антикризового публічного адміністрування в Україні мають бути: 1) інструменти превентивної діяльності (прогнозування; планування; контроль, моніторинг та оцінка ефективності реалізованих дій; оптимізація малоефективних чи загалом недієвих процедур вирішення питань публічного значення); 2) інструменти реакційної діяльності (коригувальні заходи, наперед визначені актом планування); 3) інструменти операційної діяльності (надання адміністративних послуг; укладання адміністративних договорів; здійснення інформаційно-аналітичної, контрольної-наглядової діяльності тощо).

Висновки до Розділу 2

1. Нормативні засади антикризового публічного адміністрування в Україні визначено через регулятивний підхід (акцент на встановлених правилах, стандартах і вимогах, що мають нормативний вияв).

2. Уточнено, що антикризове публічне адміністрування в Україні не має належних нормативних основ для розвитку у комплексному та систематизованому прояві, адже: 1) стратегія превентивно-антикризового регулювання, забезпечення, охорони та захисту суспільних відносин досі є відсутньою; 2) Уряд продовжує активізовувати антикризові заходи у контактному визначеному напрямі державної політики, оминаючи увагою необхідність перебудови адміністративного апарату держави в контексті перепрофілювання методологічних аспектів діяльності його представників на превентивно-реакційний підхід.

3. З'ясовано, що наразі Урядом базовим напрямом розвитку державного управління визначено розбудову спроможностей цифрової держави. Означене не слід сприймати як фактор прорахунку, адже це є дійсно важливою, однак не першочерговою задачею у світлі сучасних викликів державотворення. Висунуто припущення, що такий стан речей продиктований хибним розумінням стабільності, яка настає після ліквідації наслідків кризи. В обґрунтування зазначеного наведено приклад існування Антикорупційної коаліції, що функціонувала з 2006 року в Парламенті. На основі аналізу ретроспективних законодавчих актів, що передбачали невідкладну реалізацію антикризових заходів фінансового та економічного характеру констатується, що попри деякі ознаки стабілізації, кризові явища тільки поглиблюються. Фрагментарне, точкове вирішення проблемної ситуації не забезпечило комплексного підходу, який би дозволив сформувати ефективні механізми превентивно-антикризового регулювання. Основна проблема полягає в тому, що реакційні антикризові заходи неспроможні вибудувати стратегію для довгострокового розвитку та стабільності; вони не дають системного ефекту, необхідного для забезпечення

стійкого розвитку. Тому обґрунтовано, що найважливішим завданням сьогодення є формування виваженої державної політики у сфері запобігання і подолання кризових ситуацій, яка стане методологічною основою діяльності публічних адміністрацій в Україні. Уточнюється на необхідності врахування окрім економічних, системних соціальних, організаційних та технологічних криз.

4. Висунуто припущення, що окрема частина нормативних засад антикризового публічного адміністрування в Україні міститься в таких стратегічних нормативно-правових актах як: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII; Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015; Паризька угода, ратифікована Законом України від 14 липня 2016 року № 1469-VIII; План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106; Цілі сталого розвитку України до 2030 року, визначені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722; Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695; Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р; Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179; Стратегія людського розвитку, затверджена Указом Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021; Стратегія реформування державного управління до 2025 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р; Концепція забезпечення національної системи

стійкості, затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021.

5. Стверджується, що за відсутності стратегії превентивно-антикризового регулювання, забезпечення, охорони та захисту суспільних відносин (узагальнюючи – превентивно-антикризового публічного адміністрування або загалом антикризового публічного адміністрування), – Концепція забезпечення національної системи стійкості є об'єктивізацією базових засад функціональності антикризового публічного адміністрування в Україні, адже фокусується не тільки на належному управлінні ризиками (виявлені та оцінці загроз і вразливостей, ідентифікації стану та спроможностей протидії їх наслідкам, а також узгодженій діяльності щодо ліквідації їх негативного впливу), а й на прогнозуванні ймовірностей їхнього виникнення загалом з можливістю завчасного вжиття необхідних дій щодо мінімізації їх наслідків.

6. З'ясовано, що нормативні засади управління ризиками мають об'єктивізацію за секторальним чинником, оскільки, наприклад: а) у правоохоронній діяльності існує «Порядок застосування ризик-орієнтованого підходу в Бюро економічної безпеки України»; б) у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій розроблений «Порядок управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру та пожеж»; в) у сферах використання та охорони водних ресурсів розроблені плани управління ризиками затоплення на окремих територіях у межах районів басейнів річок; г) у фінансовій сфері діє «Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах»; д) в антикорупційній сфері існує «Методологія управління корупційними ризиками»; е) у митній сфері функціонуючим є «Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю»; ж) у бюджетній сфері розроблені: «Порядок здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом», «Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл

таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками»; 3) у сфері здійснення державно-приватного партнерства чинною є «Методика виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними». Виявлено, що в окремих з таких досить чітко спостерігається його поділ на реакційний та превентивний, які існують як паралельно щодо один одного, так і цілісно.

7. Уточнено, що ідентифікована система нормативних засад антикризового публічного адміністрування в Україні була б не повною, якби не включала загальні правила, стандарти та вимоги до діяльності усіх без винятку представників публічної адміністрації. У цьому контексті йдеться про: 1) Конституцію України, яка визначає основні принципи державного управління, обов'язок держави забезпечувати, захищати і охороняти права і свободи громадян, а також встановлює межі владних повноважень і сфери відання суб'єктів публічного управління; 2) службове законодавство, яке регулює правила, стандарти та процедури проходження публічної та державної служби (наприклад, Закон України «Про державну службу», накази Національного агентства України «Про організацію роботи щодо оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» від 26 березня 2024 року № 53-24, «Про погодження програм підвищення кваліфікації» від 21 травня 2024 року № 81-24 тощо); 3) урядово-самоврядне законодавство, що регулює діяльність центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та особливості делегування владних повноважень (Закон України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» тощо); 5) міжнародні стандарти та вимоги до функціональності публічних адміністрацій (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини від 1950); Копенгагенські та мадрридські критерії 1993 року та 1995 року; Хартія Європейського Союзу про основні права; Резолюції ПАРЄ 1060 (1995), 1547 (2007); Європейський

кодекс поведінки для всіх осіб, залучених до місцевого та регіонального врядування 2018 року та багато інших).

8. Узагальнено, що система нормативних засад антикризового публічного адміністрування в Україні нині має прояв у межах значної кількості нормативно-правових актів, але нормативна база для антикризового управління залишається недостатньо структурованою. Їй загалом вони є недостатньо розвиненими та фрагментарними. У наслідок цього превентивний підхід у державному управлінні кризами не впроваджений належним чином. Натомість держава більше зосереджена на реакційних заходах для подолання кризових ситуацій, що не дає системного ефекту для довгострокової стабільності.

9. Наголошується, що будь-який державно-управлінський процес стає зрозумілішим коли ясно, хто його здійснює і де він об'єктивується, тобто визначені суб'єкти й об'єкти впливу. Визначено, що традиційно виокремлюються різні суб'єкти впливу, що залежить від природи взаємодії та мети, яку переслідує управлінський процес. Він може бути психологічним та фізичним як, наприклад, у випадку діяльності правоохоронних органів або політичним чи адміністративним, коли суб'єкти влади застосовують арсенал наявних для їх компетенції методів діяльності задля вирішення проблем чи рутинного виконання законодавчо визначених обов'язків. Уточнюється, що у контексті публічного адміністрування, мова йде про суб'єктів, які здійснюють публічно-управлінські функції, втілюючи в дійсність ідеологію «служіння суспільству».

10. Визначено, що основу об'єктної характеристики публічного адміністрування, зокрема й антикризового, формують всезагальні потреби та інтереси, – суспільні блага. Під такими запропоновано розуміти загальну вигоду або користь, яка забезпечує добробут та розвиток суспільства в цілому, охоплюючи всі сфери суспільного життя, включно з економічною, соціальною, культурною, екологічною сферами та забезпеченням правопорядку. Воно є результатом колективних зусиль у забезпеченні належних умов для існування,

гармонійного розвитку та захисту інтересів кожного члена суспільства, а також стабільності та процвітання суспільства загалом.

11. Звернено увагу на факт того, що при описі сфер життєдіяльності суспільства в якості об'єкта публічного адміністрування використовують поряд із словосполученням «суспільні блага» ще категорію «суспільні інтереси». Уточнюється, що публічний інтерес та публічне благо є взаємозалежними поняттями, які тісно переплітаються в контексті антикризового публічного адміністрування та управління сферами життєдіяльності суспільства. Публічний інтерес відображає колективні потреби, цінності та цілі, що важливі для суспільства в цілому. Він визначає пріоритети та напрями державної політики, які мають забезпечити добробут, безпеку та стабільний розвиток суспільства. У кризових ситуаціях публічний інтерес спрямовує увагу на вирішення проблем, що мають критичне значення для суспільства. Публічне благо, своєю чергою, є результатом реалізації публічного інтересу. Це конкретні ресурси, послуги або умови, що сприяють загальному добробуту і є доступними для всіх членів суспільства. Воно слугує мірилом успішності державної політики та ефективності управлінських рішень, спрямованих на задоволення публічного інтересу. У контексті антикризового публічного адміністрування, публічний інтерес виступає як стратегічний орієнтир, що визначає напрями та пріоритети державних дій, а публічне благо – як кінцева мета, досягнення якої забезпечує стабільність та розвиток суспільства в умовах кризи.

12. Запропоновано під сферами життєдіяльності суспільства, що є об'єктами антикризового публічного адміністрування, розуміти сукупність ключових галузей та напрямів суспільного життя, які забезпечують стабільність, функціонування та розвиток держави і суспільства в цілому. Йдеться зокрема про: 1) економічну сферу, де забезпечується виробництво та розподіл матеріальних благ; 2) соціальну сферу, яка охоплює систему охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення та інших соціальних послуг; 3) політичну сферу, що включає управління державою, адміністративно-правове регулювання, забезпечення правопорядку та безпеки; а також 4) екологічну

сферу, де відбувається взаємодія суспільства з природним середовищем та умовами існування в ньому. Уточнено, що в означених сферах за законодавчим дискурсом публічна адміністрація надає адміністративні послуги, здійснює інспекційну діяльність та займається вирішенням інших індивідуальних справ.

13. З'ясовано, що згідно із законодавчим дискурсом виокремлюється публічно-сервісна та регуляторна діяльність суб'єктів владних повноважень. Причому акцентується, що в контексті суб'єктної характеристики антикризового публічного адміністрування в Україні необхідно вести мову саме про суб'єктів владних повноважень, а також суб'єктів, яким останні в змозі делегувати окремі свої функції.

14. Визначено, що за нині закріплених засад діяльності публічної адміністрації, суб'єкт владних повноважень може бути замінником терміна «публічна адміністрація» лиш у випадку того, коли він реалізовує її функції, – здійснює публічно-сервісну, інспекційну діяльність або інші дії, пов'язані з вирішенням індивідуальних справ. Проте, уточнюється, що слід також враховувати слабкість та недостатність сучасних нормативних засад публічного адміністрування. З одного боку, законодавець прагне відповідати європейському постулату обмеження діяльності публічної адміністрації виключно людиноцентризьким контекстом. Однак з іншого боку, виникає логічне запитання: хто займається стратегічно-плановою та організаційною діяльністю, якщо публічна адміністрація зосереджена виключно на обслуговуванні громадян і контролі за дотриманням нормативних актів? Відповідь на це питання полягає в тому, що нині функціонує низка представників публічної адміністрації, що спеціалізується як виключно на розробці стратегій, прогнозів, плануванні та аналітиці, так і поєднує означені функції зі своїми функціональними, маючи попередні як додаткові. Наприклад, у сферах енергетики, економічного розвитку та охорони здоров'я відповідні органи беруть на себе відповідальність за довгострокове планування, тим самим виходячи за рамки класичного адміністрування в його вузькому розумінні.

15. Доведено, що межі між класичними адміністративними функціями та стратегічним управлінням поступово розмиваються. Це дає змогу визначити суб'єктів антикризового публічного адміністрування в Україні як тих, хто поєднує функції не лише суто адміністративного, а й стратегічного управління, яке є невід'ємною частиною попереднього в більш розширеному контексті. Зокрема, вони займаються як поточним реагуванням на кризові ситуації, так і довгостроковим плануванням. Ці структури уповноважені не тільки реалізовувати оперативні завдання, але й активно розробляти антикризові стратегії, що дозволяють забезпечити стабільність у країні, захист населення та економічну стійкість. Йдеться наприклад, про Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки та оборони, Національний банк України, міністерства, а також органи місцевого самоврядування, які відповідають за управління, контроль, протидію та запобігання кризам на рівні своєї спеціалізації з можливістю окремих з таких делегувати виконання окремих своїх завдань іншим суб'єктам права.

16. Розглянуто проблематику визначення категорії «принцип» та похідних правових концептів, сформованих на основі її змісту. Констатується, що: 1) саме формулювання терміну «принцип» не є якісним та однозначним, однак його сутність яскраво відображається площиною його застосування; 2) як правило, ця категорія є застосовною для позначення системи ціннісних орієнтацій, які забезпечують ефективність і послідовність управлінських дій та рішень; 3) в контексті публічного адміністрування вчені єдині в позиції того, що це базова категорія, яка відображає зміст та спрямованість правореалізаційної діяльності; 4) будучи гнучкими за значенням та фундаментальними з організаційного дискурсу, принципи є репрезентацією суспільного запиту на вектор розвитку, адже призначені забезпечити ідейним сенсом публічно-сервісну та регуляторну діяльність публічної адміністрації.

17. Визначено, що принципи антикризового публічного адміністрування в Україні є системою ціннісних орієнтацій, які забезпечують ефективність і послідовність управлінських дій та рішень у спосіб наповнення їх ідейним

змістом, що відображає відповідальне ставлення публічної адміністрації до охорони та захисту публічного блага через реалізацію публічного інтересу в короткостроковій та довгостроковій перспективі.

18. Наголошено, що антикризове публічне адміністрування має базуватися на оновленій моделі управління, що враховує розвиток суспільних відносин актуального часового проміжку. Звернено увагу на особливості правового режиму воєнного стану як фундаментальної характеристики сучасного етапу державотворення.

19. Схарактеризовано основні постулати належної реалізації публічною адміністрацією її функцій. Підлаштовуючи положення наукової доктрини під потреби цього дослідження, виокремлено декілька підходів до ідентифікації складових системи принципів антикризового публічного адміністрування в Україні. Найбільш суттєвим їхнім поділом названо той, що репрезентує систему ціннісних орієнтацій, що формують методологічну основу діяльності публічних адміністрацій щодо: 1) реагування на наявність кризових явищ і процесів, ліквідації та пом'якшення їхніх наслідків; 2) подолання системних соціальних, організаційних та технологічних криз; 3) стратегічного планування та реалізації заходів запобігання кризовим явищам у майбутньому.

20. Виявлено, що спрощення складових системи принципів антикризового публічного адміністрування в Україні є актуальним завданням, адже їхня реалізація є сферою відповідальності посадових/службових осіб, які внаслідок психологічних чинників та особливостей сприйняття з високою долею ймовірності матимуть труднощі з практичним застосуванням багато чисельної системи таких керівних установок, що матиме наслідком втрату фокуса з базових, основоположних та акцентуацію на другорядних.

21. Визначено, що принципи антикризового публічного адміністрування в Україні у найголовнішому аспекті мають репрезентувати постулати забезпечення стійкості і стабільності системи управління загалом та сфер діяльності публічної адміністрації – зокрема, їх гнучкості та адаптивності до мінливого безпекового середовища. Тому запропоновано виокремлювати такі

базові, основоположні принципи антикризового публічного адміністрування в Україні як: принцип завчасної превенції; принцип своєчасності та оперативності; принцип безперервності; принцип єдності та координаційності; принцип ресурсної достатності; принцип професіоналізму, інноваційності та відкритості до змін; принцип відповідальності; принцип цілеспрямованості. Причому акцентується на незаперечності цінності усіх інших принципів антикризового публічного адміністрування в Україні (на кшталт таких як законність, прозорість, підзвітність, ефективність та дієвість, рівність, гласність, єдиноначальність, об'єктивність, системного підходу, плановості чи доцільності), однак наголошено на виключній важливості попередніх.

22. Виявлено, що інструментальний бік антикризового публічного адміністрування в Україні має важливе значення в контексті ідентифікації його юридичної природи, адже репрезентує сукупність універсальних дій, які слугують знаряддям для виконання публічною адміністрацією своїх функцій. Констатується, що адміністративно-правова галузь наукових знань досі не сформувала єдиного наукового підходу до їх поняттєво-змістової визначеності, що породжує наявність наукової дискусії щодо детермінації категорій «інструменти», «форми» та «методи» в контексті владно-управлінської площини.

23. Зауважено, що розмежування категорій «інструменти діяльності публічної адміністрації» та «інструменти публічного адміністрування» є можливим з точки зору функціональної різниці між тим, як органи публічної адміністрації впорядковують власну діяльність і як вони взаємодіють з громадянами, але водночас така диференціація є і дискусійною. Щонайменше тому, що управлінські стратегії та організаційні процедури також впливають на зовнішні відносини, можливо не так прямо, однак стосуються їхнього упорядкування або покращення здійснення впливу на їхній розвиток.

24. Визначено, що інструменти антикризового публічного адміністрування в Україні як знаряддя (способи) вирішення поставлених завдань публічної адміністрації мають бути узгоджені з їхніми

повноваженнями. У ролі прикладу проаналізовано повноваження Кабінету Міністрів України, у результаті чого з'ясовано, що для виконання своїх функцій у сфері економіки, фінансів, трудових відносин, зайнятості населення, трудової міграції, оплати та охорони праці він здійснює: видання нормативно-правових, адміністративних та організаційно-розпорядчих актів (у тому числі стратегічних, планових та програмних); макроекономічний аналіз; прогнозування; планування; моніторинг впровадження визначених заходів; координацію діяльності підконтрольних суб'єктів; контроль, наприклад, виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України та багато іншого. Однак зауважено, що загалом більшою мірою Кабінет Міністрів України здійснює видання (затвердження) нормативно-правових актів, якими забезпечує функціональну основу для становлення та розвитку різномірних адміністративно-правових механізмів врегулювання питань публічного значення.

25. Констатується, що аналогічно здійсненого аналізу повноважень Кабінету Міністрів України можна виявляти інструменти діяльності інших суб'єктів публічної адміністрації, однак акцентовано, що серед основних інструментів щодо реалізації ними антикризового публічного адміністрування в Україні мають бути: 1) інструменти превентивної діяльності (прогнозування; планування; контроль, моніторинг та оцінка ефективності реалізованих дій; оптимізація малоефективних чи загалом недієвих процедур вирішення питань публічного значення); 2) інструменти реакційної діяльності (коригувальні заходи, наперед визначені актом планування); 3) інструменти операційної діяльності (надання адміністративних послуг; укладання адміністративних договорів; здійснення інформаційно-аналітичної, контрольної-наглядової діяльності тощо). Окремо визначається, що всі означені дії у будь-якому випадку мають зовнішній прояв, тобто оформлюються виданням правового акту.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Все більше державних урядів по всьому світу вживають заходи, щоб бути готовими до надзвичайних подій – і це цілком виправдана тенденція. Окрім спеціалізованих органів та служб із надзвичайних ситуацій, важливу роль відіграють також інші департаменти та міністерства (наприклад, міністерства планування, соціального захисту, фінансів, закордонних і внутрішніх справ) [235, с. 14], а також приватний сектор.

Незаперечним є факт того, що кожна країна світу за період існування обов'язково стикалася з кризовими явищами. Відповідно, напрацьовані різні індивідуальні підходи до їх подолання. У випадку Європейського Союзу уряди країн зазвичай намагаються швидко реагувати й упроваджувати певні заходи, наприклад переглядається і вдосконалюється банківська система та податкове законодавство, скорочуються імпорт та соціальні виплати населенню, проводиться контроль над рівнем інфляції, формуються резервні фонди, приділяється значна увага сфері туризму та інноваційній сфері [140]. Також у країнах ЄС є дуже поширеною практика державних дотацій у найбільш пріоритетні галузі економіки [262, с. 26].

Так от Німеччина вже багато років займає перше місце серед країн Євросоюзу за розвитком економіки та провідне серед держав світу. Економічні реформи країни, яка програла у другій світовій війні, були запропоновані Л. Ерхардом. Вони проводились беззаперечно і послідовно. В результаті їх успішного впровадження виникло так зване «німецьке диво». Фінансовою підтримкою для економічних реформ була допомога США (3,12 млрд. дол.), що була надана відповідно до плану Маршалла [303]. Також відбулось об'єднання трьох окупаційних зон (американської, англійської і французької) в єдину країну – Федеративну республіку Німеччину з переданням управління

економікою німецькій стороні, а також проводилась допомога при розробці реформаторських проектів [303]. Далі були проведені податкова реформи, децентралізація та деадміністрування у сфері регулювання економіки. Це суттєво стимулювало підприємництво та стабілізувало купівельну силу національної валюти. Характерними рисами економічних повоєнних реформ були врахування регіональних особливостей країни, чому сприяв чіткий розподіл обов'язків між районними, федеральними і муніципальними структурами [7, с. 12].

Як бачимо, питання виходу з кризи є комплексним та передбачає, першочергово застосування стабілізаційних заходів, а вже потім, – оптимізаційних в контексті оновлення основних засад розвитку ключових сфер життєдіяльності держави та суспільства.

Зокрема актуально вказати про досвід передових країн світу, які через стрімке поширення пандемії COVID-19, що стало глобальним викликом, зіштовхнулись з необхідністю швидкого пошуку заходів з ефективною протидії її наслідків [34, с. 4]. Наприклад, основні фіскальні заходи ЄС для подолання цієї кризи включали: 1) створення в бюджеті ЄС інвестиційної ініціативи з питань реагування на пандемію для підтримки державних інвестицій для лікарень, малих і середніх підприємств, ринків праці та регіонів, що найбільше піддаються стресу; 2) розширення сфери використання Фонду солідарності ЄС та спрямування 1 млрд євро з бюджету ЄС як гарантії Європейського інвестиційного фонду для стимулювання банків із метою забезпечення ліквідності; 3) надання кредитних відпусток боржникам тощо [262, с. 26].

Зауважимо, що для країн Європейського союзу ця криза була загрозливою у кількох вимірах. По-перше, це нагальна криза системи охорони здоров'я, що має потенціал спровокувати соціально-економічну кризу. По-друге, пандемія COVID-19 ставить під питання базові принципи функціонування ЄС, зокрема свободу пересування у рамках Шенгенської зони чи солідарність у відповідь на спільні загрози. По-третє, ставиться під питання здатність інституцій ЄС своєчасно надавати допомогу чи принаймні координувати відповіді держав-

членів у кризових ситуаціях. По-четверте, пошук державами-членами ЄС індивідуальних шляхів протидії COVID-19 загострив внутрішньополітичні дискусії євроскептиків та відкрив вікно можливостей для інших геополітичних гравців. Зрештою, криза спричинила дискусію про вразливість ЄС через «infodemic» – інформаційну пандемію, спричинену надміром низькоякісного неправдивого контенту, поширюваного через соціальні мережі, що впливає на суспільні настрої та політичні рішення [34, с. 4].

Однак найважливіший наслідок будь-якої кризової ситуації, – вплив на національну економіку загалом та в глобальному контексті – зокрема.

Наприклад, Німеччині вдалося дати рішучу відповідь на виклики пандемії, не ставлячи під загрозу стабільність економіки. Цьому, безперечно, сприяло становище країни до початку епідемії [136]. Для підтримки економічної стабільності та запобігання згубним наслідкам майбутньої економічної кризи, федеральний уряд запланував значний стимуляційний пакет підтримки бізнесу [34, с. 16]. Також для зменшення боргового тягаря на кожного жителя Німеччини уряд створив Фонд економічної стабільності, який став одним з елементів агентської моделі управління боргом. Не менш важливим рішенням у Німеччині став випуск зелених облігацій, які спрямовані на охорону навколишнього середовища та вирішення екологічних проблем. Такий інструмент був використаний також у Франції, для якої пандемія теж стала серйозним викликом. Уточнимо, що Уряд Франції управляє державним боргом так, щоб платники податків не відчували кризи, тож кінцевими бенефіціарами є населення. Здавалося б, як кредити країни впливають на гаманець звичайної людини? Напряму. Від величини бюджету залежать зарплати вчителів, лікарів, науковців, військових та держслужбовців. Якщо надто великий дефіцит покривають друком нових грошей – зростає інфляція та відповідно ціни. У Великобританії ситуація складається з точністю навпаки – там політика спрямована на збільшення податків [136].

Окрім цього країни були вимушені запровадити низку соціальних обмежень. Зокрема карантинна політика німецького уряду передбачала

заборону на проведення масових заходів, закриття навчальних закладів усіх рівнів, обмеження зібрань (конкретна кількість людей визначається на рівні федеральних земель, проте зазвичай це заборона на зібрання більш як 50 людей), заборона на зібрання більш як двоє людей на вулиці (за виключенням членів однієї родини), закриття кордонів з усією Шенгенською зоною, а надалі і загальне закриття кордонів. Додатково було введено заборону на вихід з дому без достатньо вагомої причини, водночас це, скоріше, запобіжна рекомендація, ніж законно встановленою нормою – в більшості федеральних земель влада обмежується рекомендаціями для громадян. Громадський транспорт в більшості федеральних земель не зупиняли, проте ввели декілька нових норм соціального дистанціювання та додаткових санітарних заходів. Причому до протидії коронавірусу почали залучати німецьку армію. З важливого також те, що у порівнянні з іншими країнами Європейського Союзу, у Німеччині за високого рівня захворюваності спостерігалось порівняно невисокий рівень смертності, адже німці першими з європейців розпочали політику масової загальної перевірки [34, с. 15].

Відповідно, яскраво бачимо з досвіду Німеччини, що превентивна складова антикризового публічного адміністрування є надзвичайно актуальною, адже забезпечує можливість підвищити ефективність реагувальних заходів.

Варто вказати, що під час здійснення регулятивної діяльності превентивне регулювання виникає з того моменту, коли з'являється норма права, яка містить дозволи про застосування способів і засобів захисту прав і законних інтересів, які суб'єкти права можуть використовувати у межах правовідносин [66, с. 42–43]. Ми погоджуємось з тим, що для реалізації превентивного регулювання, як, власне, і реакційного, необхідним є попереднє існування адміністративної норми, яка уповноважить відповідних представників публічної адміністрації на вчинення відповідної дії. Тому цілком логічною видається попередньо обґрунтована думка щодо необхідності існування в Україні виваженої державної політики у сфері запобігання і подолання кризових ситуацій, основою якої є антикризове законодавство.

В Україні про антикризові закони почали активно вести мову у період спалаху пандемії COVID-19. Зокрема 11 березня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження № 211 про введення загальнонаціонального карантину. У зв'язку з цим 17 березня 2020 року Верховна Рада ухвалила закони «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» № 530 (законопроект № 3219) та закон № 533 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» (законопроект № 3220). 17 березня 2020 року набрав чинності Закон № 530, а 18 березня 2020 року – Закон № 533. Закони вводять низку заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусу COVID-19 та національним карантинном. Найважливіші з цих заходів передбачали: 1) у період з 1 березня 2020 року по 30 квітня 2020 року плата за землю (у тому числі земельний податок та орендна плата) не нараховується та не сплачується, а лише за земельні ділянки, що використовуються для провадження господарської діяльності. Так само в цей же період не оподатковується податком на майно об'єкти нежитлової нерухомості, які перебувають у власності фізичних та/або юридичних осіб; 2) сплата ЄСВ за березень та квітень 2020 року є необов'язковою для окремих категорій платників ЄСВ, таких як приватні підприємці, особи, які провадять незалежну професійну діяльність та члени фермерських господарств. Ця опція недоступна для роботодавців, які сплачують ЄСВ від імені своїх працівників; 3) встановлено мораторій на штрафи за порушення податкового законодавства та ЄСВ(однак тільки за деякі порушення); 4) з'явилась можливість погоджувати з персоналом неоплачувану відпустку без збереження заробітної плати на необмежений термін до закінчення Національного карантину; 5) діяла заборона на застосування штрафів за несплату або несвоєчасну оплату наданих комунальних послуг; 6) введено адміністративну відповідальність за порушення санітарних правил боротьби з інфекційними хворобами, а також за

неоприлюднення публічної інформації про закупівлі з контролю та профілактики коронавірусу COVID-19 та багато іншого [291].

Яскраво бачимо, що антикризовими заходами у цьому випадку іменуються реакційні дії економіко-соціального характеру, що були спрямовані стабілізувати:

1) соціальний сектор у спосіб мінімізації соціальних наслідків. Варто вказати, що у період пандемії та активної кампанії вакцинації з кінця 2021 року актуалізувалась соціологічна проблематика соціальної солідарності, довіри, соціальної раціональності та раціонального вибору [168, с. 10];

2) економічну сферу через стимулювання економіки. Зокрема була розроблена та затверджена «Державна програма стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020–2022 роки» (постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 року № 534), метою якої було впровадження протягом 2020–2022 років комплексної системи нових можливостей стабілізації та сталого розвитку економіки України і підвищення рівня зайнятості населення шляхом збереження існуючих і стимулювання створення нових високопродуктивних робочих місць з гідними умовами праці [54]. Ключовими напрямками Програми стимулювання були визначені: 1) забезпечення адаптивного карантину; 2) стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу; 3) забезпечення зайнятості та державних замовлень; 4) «регуляторна гільйотина»; 5) оптимізація податкового навантаження та адміністрування; 6) перезапуск промислового сектору; 7) вихід з енергетичної кризи та розвиток енергетичного сектору; 8) реформування транспорту та інфраструктури; 9) розвиток міжнародної торгівлі; 10) цифрова трансформація та розвиток ІТ-сектору [210].

Передбачалося, що ця програма забезпечить ефективну відповідь на термінові виклики, з якими стикнулася Україна, та сприятиме економічному відновленню. Крім того, ініціативи закладуть основу для довгострокового

зростання економіки України та підвищення благополуччя населення, що буде реалізовано за рахунок чітко визначеної політики кожного з міністерств [210].

Загалом маємо констатувати, що дійсно наразі забезпеченим є розвиток окремо розпочатих ініціатив. Наприклад, Уряд доопрацьовує проект Стратегії відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого і середнього підприємництва на період до 2027 року, а також операційний план заходів з її реалізації на 2024-2027 роки [139]. Однак, варто наголосити, що до проекту цієї стратегії з боку експертів висловлювались чисельні застереження, надавались рекомендації щодо оптимізації його положень. Приміром бізнес-об'єднання визначили спільні пропозиції, які відображають їхню думку щодо порушеного питання. Так ним обґрунтовується необхідність: 1) зміни структури та термінів реалізації Стратегії; 2) залучення малого і середнього підприємництва до роботи над законодавством через державно-приватний діалог; 3) мінімізації дефіциту робочої сили; 4) взаємодії з перевіряючими, правоохоронними та іншими державними органами; 5) сприяння відновленню споживчого попиту; 6) здійснення перегляду та застосування регуляторної гільйотини до обтяжливих норм; 7) сприяння формуванню позитивного іміджу підприємців; 8) визнати особливі потреби регіонів, які зазнали впливу бойових дій або розташовані неподалік від лінії фронту, і відзначити необхідність особливої підтримки цих регіонів [272].

Відповідно, антикризове законодавство України початку 2020 року заклало фундамент для подальших оптимізаційних змін у сфері державного будівництва України, однак досі актуальними є низка ключових питань, які не знайшли свого вирішення. Серед таких окремо можна виділити:

- відсутність акцентуації на превентивній складовій реалізації публічного адміністрування в Україні, що проявляється браком статечного планування та оцінюванням ймовірності наслідків від прийнятих управлінських рішень;

- ресурсний дефіцит держави, обумовлений нераціональним використанням бюджетних коштів, корупційною складовою, відсутністю середнього класу, низьким рівнем промислового та науково-технологічного

розвитку, зростанням зовнішнього боргу, неефективною податковою політикою та стрімким розвитком тіньової економіки тощо;

- низький і неадекватний рівень оплати праці публічних службовців;
- інституційна неспроможність уряду діяти послідовно та передбачливо;
- недотримання нормотворцями вимог щодо «якості закону», що є основною причиною їхньої неефективності;
- недосконалість інституту відповідальності за прийняття управлінських рішень;
- не сформованість механізмів міжвідомчих взаємодій, які мають забезпечувати узгодженість та координованість прийняття рішень на різних управлінських рівнях;
- дисбаланс впливу між центральним і місцевим рівнями управління, що породжує обмеження вільного вираження місцевих потреб та позбавляє локальний рівень управління можливості впливати на загальнонаціональну стратегію розвитку.

З огляду на це, цілком логічно, що обсяги й масштаби проблем, які стоять перед Україною, вимагають від держави і суспільства розробки та затвердження єдиної комплексної довгострокової програми реформ, яка не обмежувалася б рамками циклів передвиборних кампаній, а забезпечувала спадкоємність при змінах складу уряду [164, с. 5]. У цьому аспекті цікавими є наукові роздуми А. Зубка, який стверджує, що перше і найголовніше завдання, яке стоїть перед урядом в контексті вирішення питання сучасної дисфункції якості планування та реалізації державних політик постає у вияві необхідності інституційних оптимізацій, які мають сприяти забезпеченню ефективної взаємодії між усіма рівнями виконавчої влади, налагодженню процедурного аспекту реалізації суб'єктами владних повноважень своїх повноважень, що має здійснюватись на основі встановлених нормативів єдиним центром прийняття рішень. Одним із ключових кроків у цьому напрямі може бути розробка та впровадження стандартів міжвідомчої взаємодії, що охоплюватимуть як горизонтальні (між

різними міністерствами), так і вертикальні (між центральними та місцевими органами влади) зв'язки [79].

Щодо цього доречно вказати про схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 року № 244-р «Плану України» як одного з інструментів для відновлення, реконструкції та модернізації України, який може паралельно прискорити шлях України до набуття членства в Європейському Союзі. План окреслює бачення України щодо середньострокового соціально-економічного зростання, яке наблизить її до Єдиного ринку за рахунок більшої відповідності європейським цінностям і узгодження з правилами, стандартами, політиками та практиками ЄС (*acquis*) та подальшої інтеграції з країнами ЄС. Для досягнення цієї амбітної мети План включає комплекс цільових реформ у ключових секторах, що сприяють зростанню та залученню пріоритетних інвестицій. Ці реформи та інвестиції були відібрані, розроблені та впорядковані на чотирирічний період дії Плану, враховуючи потреби, пріоритети та спроможності української держави, а також її бачення майбутньої європейської України. Заходи Плану розроблені з акцентом на сприянні вступу України до ЄС та поступовому наближенні українського законодавства до стандартів ЄС. Близько 45% включених реформ відповідають рекомендаціям для впровадження, які надані іншими міжнародними програмами (документами), зокрема викладеним у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, положеннях Механізму розширеного фінансування МВФ, угоди про позику від Міжнародного банку реконструкції та розвитку на політику розвитку у сфері економічного відновлення та іншим. Ключові керівні принципи процесу відновлення, реконструкції та модернізації, такі як, відбудовувати «краще, ніж було», фінансова стійкість, інклюзивність, прозорість та підзвітність, мають скеровувати реалізацію Плану протягом усього періоду його дії. У кінцевому підсумку План також сприятиме політичним, інституційним, юридичним, адміністративним, соціальним та економічним реформам, необхідним для відповідності цінностям Європейського Союзу [229].

Однак цей план розрахований на трирічний термін, що з одного боку цілком логічно, враховуючи внутрішні виклики, зокрема у сферах верховенства права, боротьби з корупцією та розбудовою інституційних спроможностей, проте знову ж таки це не довгострокова програма реформ, яка надзвичайно важлива для України.

Так само не можна назвати довгостроковою програмою реформ стратегічно-плановий акт діяльності Уряду. Йдеться про Програму діяльності Кабінету Міністрів України, яка затверджена його постановою від 12 червня 2020 року № 471 [210]. Також прийнятим є План пріоритетних дій Уряду на 2024 рік, який затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 року № 137-р [204]. Примітно, що Програма базується на проблемі, яку потрібно вирішити (наприклад, забезпечити ефективне врядування), а відповідний План, – на конкретних її аспектах (наприклад, удосконалення механізму координації діяльності та взаємодії центральних органів виконавчої влади стосується: а) виконання завдань з підготовки та подальшої участі у переговорному процесі із вступу України до ЄС; б) питань протимінної діяльності в частині гуманітарного розмінування; в) здійснення комплексу заходів з метою подальшого просування Формули миру; г) подальшого визначення видів порушень у сфері захисту критичної інфраструктури та запровадження об'єктивної відповідальності за такі порушення тощо [204]) [79]. Однак, слід наголосити, що Програмою передбачено «удосконалення системи державного управління для ефективного використання ресурсів на утримання органів виконавчої влади: чесні посадовці отримують гарантовані гідні заробітні плати, відкриті конкурси на посади, високий соціальний статус і державне страхування». Задля цього планується: 1) проведення Всеукраїнського перепису населення; 2) удосконалення процесу прийняття урядових рішень для забезпечення ефективного виконання законів та формування державної політики; 3) посилення ролі та спроможності центральних органів виконавчої влади, які забезпечують якість прийняття урядових рішень; 4) оптимізація організаційної структури та процесу взаємодії

центральных органів виконавчої влади та позбавлення їх невластивих функцій 5) спрощення процедури утворення та припинення центральных органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права; 6) розроблення та впровадження законодавства про адміністративну процедуру, що відповідає принципам SIGMA/OECD; 7) запровадження деконцентрації центральных органів виконавчої влади у м. Києві; 8) згодження стратегічного і бюджетного планування для збалансованості бюджету та боргової безпеки, що дасть змогу задовольнити потреби та інтереси громадян та бізнесу [79; 210]. Водночас «Секція 2» «Плану України» містить окремий розділ – реформа державного управління. Передбачається, що для забезпечення успішної реформи державного управління ключові заходи будуть зосереджені на впровадженні комплексної реформи оплати праці, поступовому відновленні та ефективному впровадженні процесу добору та відбору на державну службу на основі заслуг, імплементації Закону «Про адміністративну процедуру» та діджиталізації функцій управління державною службою на додаток до загальної діджиталізації надання державних послуг. Ці заходи будуть доповнені тимчасовим посиленням спроможності державного управління, що забезпечуватиметься через Архітектуру відновлення та реформ в Україні та різноманітну технічну допомогу. Нормалізація показників утримання кадрів на державній службі та розвиток потенціалу в результаті згаданих реформ дасть змогу поступово ліквідувати Команди підтримки відновлення та реформ, а також залучити до державного управління кадровий потенціал, сформований у цих командах. Зазначені заходи з реформування відбуватимуться паралельно з іншими змінами, передбаченими Стратегією реформування державного управління. Вони включають вдосконалення процесу вироблення політики. Крім того, будуть докладені зусилля для зміцнення потенціалу для вступу до Європейського Союзу, включаючи координаційні механізми та інституційну спроможність, а також інші заходи з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року [229].

Важливим у зазначеному є те, що відповідних змін, зумовлених схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 року № 244-р «Плану України», до Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік внесено не було. Хоч і міститься вказівка, що «за допомогою Плану Уряд визначає свої пріоритети на короткий та середньостроковий періоди для проведення економічних реформ та інвестицій протягом наступних чотирьох років» [229] (починаючи з 2024 року).

Примітним також є те, що положення Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р, акцентують увагу на проблемі забезпечення сталого розвитку держави, що є неможливим допоки актуальними є: 1) «низька ефективність планування діяльності центральних органів виконавчої влади, зокрема забезпечення орієнтації на результат, а не на процес»; 2) «фрагментарність та обмеженість ефективності системи державного управління в Україні»; 3) «відсутність сталого фінансового забезпечення державних службовців, що зумовлює проблему нестачі кваліфікованих фахівців державної служби»; 4) «визначення та розподіл функцій і повноважень публічної адміністрації, зокрема їх дублювання» [57].

Отже, можемо узагальнити, що результативність реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні залежить від низки факторів, які потребують комплексного вирішення. Причому такі фактори є як явними, так і прихованими, а кореляційний взаємозв'язок між ними майже завжди є настільки відчутним, що вирішення однієї проблеми не забезпечує належного результату без усунення інших.

Тому в аспекті підвищення результативності реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні пропонуємо вирішити це питання комплексно та спеціалізовано, зокрема у спосіб розробки та реалізації Концепції становлення антикризового публічного адміністрування в Україні, Стратегії реалізації антикризового публічного адміністрування в Україні на

визначений період, а також плану заходів, необхідних для виконання її положень.

Звісно, розпочати слід з відповідної Концепції. Структурно ми бачимо зазначений урядовий документ як систематизований звіт основних завдань, мети, цілей та заходів, яких необхідно досягнути шляхом проведенням реформаторських змін, що безпосередньо стосується публічної сфери [49, с. 150–151]. За аналогією Концепції забезпечення національної системи стійкості, пропонований документ має передбачати:

- опис загальної проблеми, яка потребує розв’язання;
- мету і строки реалізації Концепції;
- шляхи і способи розв’язання проблеми;
- прогноз впливу на ключові інтереси заінтересованих сторін;
- очікувані результати від її реалізації;
- джерела фінансування заходів з її реалізації.

Причому ключовими принципами становлення антикризового публічного адміністрування в Україні мають залишатись: комплексний підхід (comprehensive approach), взаємодія усіх суб’єктів (interaction), високий рівень обізнаності (awareness), безперервність (continuity), високий рівень готовності (readiness, preparedness), двосторонні комунікації (communications) [239]. Вони діалектично мають бути пов’язані з включеними в систему публічного адміністрування принципами управління ризиками, серед яких:

– інтегрованість – невід’ємність управління ризиками від діяльності публічної адміністрації, його впровадження у загальну систему управління органу влади чи місцевого самоврядування; врахування потреби у ресурсах, необхідних для виконання заходів впливу на ризики, під час планування та управління фінансовими ресурсами публічної адміністрації; врахування положень програми діяльності органу влади чи місцевого самоврядування при прийнятті рішень та підготовці нормативно-правових актів та розпорядчих документів, що регулюють їхню діяльність; формування уповноваженого підрозділу чи визначення відповідальної особи з питань запобігання та

виявлення загроз та ризиків для функціонування публічної адміністрації чи виконання її завдань та функцій;

– всеохопленість – здійснення управління ризиками щодо кожної функції публічної адміністрації та сфер її здійснення з урахуванням структури та розподілу повноважень між самостійними структурними підрозділами публічної адміністрації, взаємозв'язків між різними їх функціями;

– адаптованість – урахування особливостей сфери відання органу влади чи місцевого самоврядування під час управління ризиками;

– інклюзивність – належне і своєчасне залучення до всіх складових процесу управління ризиками зовнішніх та внутрішніх заінтересованих сторін з метою обміну інформацією та проведення консультацій;

– динамічність – здійснення управління ризиками на системній та регулярній основі, врахування змін безпекового середовища в країні, реагування на нові ризики та своєчасне й ефективне корегування заходів впливу на ризики, у тому числі шляхом внесення змін до програми діяльності публічної адміністрації;

– достатність інформації – здійснення управління ризиками на підставі всієї інформації, наявної в публічній адміністрації та суб'єктів права, з якими встановлені координаційні, узгоджувальні чи партнерські взаємозв'язки;

– постійне вдосконалення – покращення процесу управління ризиками завдяки набутим знанням та практичному досвіду з усунення, мінімізації ризиків з метою поступового зниження кількості таких ризиків або їх рівнів у публічній адміністрації [196].

Ми також переконані, що її положення мають гарантувати: 1) створення системи державного превентивного та реакційного управління на державному, регіональному та місцевому рівнях; 2) розробку та впровадження системи якісного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища; 3) активну регуляторну політику; 4) адекватну ситуації розвитку податкову політику; 5) цілісну та системну нормативно-правову базу держави; 6) ефективне управління енергетичними та земельними ресурсами; 7) соціально-економічну

політику, спрямовану на підвищення якості життя громадян; 8) виважену інформаційну політику; 9) розвиток організаційної структури системи публічного адміністрування, що враховує об'єктивні тенденції відчуження на основі різнонаправленості інтересів громадян та чиновників; 10) створення такої системи комунікації між керуючою системою та громадянами, за якої відповідні структури та спеціалісти змогли б пояснювати громадянам цілі та методи конкретної політики, аргументувати характер та зміст своєї діяльності, в умовах, в яких вони змушені працювати та приймати рішення; 11) визнання існування стереотипів сприйняття влади: соціальні та політичні цілі держави дробляться та втілюються в завдання державних установ, а саме ці установи та їх функціональні повноваження віддані у власність державним службовцям, для яких розподіл та перерозподіл державних ресурсів залишається монопольною функцією; 12) розуміння державними службовцями, що їх поведінка як «власників» влади, а не як її представників провокує конфлікти та кризи; 13) необхідність визнання управлінцями своєї відповідальності за прийняття управлінських рішень у системі публічного управління; 14) володіння гнучкими соціально-психологічними технологіями попередження та регулювання кризами; 15) створення програм управління соціально-політичними конфліктами [259, с. 113].

Таким чином, вирішення основних проблем, які перешкоджають ефективній реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні повинно здійснюватись на нормативно-регуляторному та організаційно-управлінському рівнях. У випадку, якщо суб'єкти публічного управління знехтують необхідністю формування та реалізації державної політики у сфері запобігання і подолання кризових ситуацій, на нашу думку, щонайменше необхідно зосередитись на грошово-кредитній політиці, підтриманні реального сектору економіки та банківської системи, бюджетно-податковій політиці [262, с. 25].

Така думка ґрунтується на обґрунтуваннях вчених, які досліджували особливості закордонного досвіду реалізації антикризових заходів. Звісно,

кожна країна розробляє свій оптимальний набір антикризових інструментів та механізми їх застосування, що різняться за масштабами, пріоритетами, спрямованістю та ранжуванням [262, с. 25]. Однак, сучасні антикризові стратегії країн світу передбачають першочергові цілі розвитку: забезпечення умов для підвищення темпів економічного зростання, стабілізації економіки і розвитку соціальної сфери, поліпшення торговельної та валютно-фінансової систем, контроль над екологічною безпекою, скорочення міграції населення й ефективне макроекономічне регулювання на національному і регіональному рівнях. Можна виокремити два основні напрями антикризових заходів, що впроваджуються урядами країн. Перший напрям – внутрішній, що базується на максимальному залученні державою власних ресурсів. Другий – спирається на транскордонну природу існуючих проблем і має міжнародний характер. Він базується на необхідності реформування та змін міжнародних інститутів, збільшення прозорості й контролю на зовнішніх ринках [262, с. 25; 336].

Важливо підкреслити, що напрямки антикризового управління, як правило, залежать від того, які з секторів економіки є провідними в країні. Так, в Китаї, Японії і Німеччині в економіці країн вагому роль відіграють банки, тому акцент було зроблено саме на підтримку банківської системи; в США та Великобританії – важливий фінансовий ринок і відповідно держави цих країн розробляли антикризові заходи щодо стабілізації фінансової системи. У Франції, в період реформ Ш. де Голля, проведено реструктуризацію управлінської системи на основі прозорості, справедливості та конкурентного відбору, відповідно до професійних якостей. Зокрема цей підхід актуальний і для України. Для економіки України в сучасних умовах, коли акцент робиться на децентралізацію, є можливість одночасного залучення всіх напрямків, виходячи з наявного потенціалу країни та орієнтації на інноваційність. Для окремих територій підтримкою на рівні держави може стати допомога окремим галузям [7, с. 16].

Однак паралельно з цим необхідно впровадити такі оптимізаційні практики як:

– зміцнити превентивний компонент публічного адміністрування, запровадивши процедури: а) стратегічного планування на локальному, центральному та державному рівнях, положення яких мають формуватись на основі пріоритету потреб локального рівня; б) оцінки наслідків від прийняття управлінських рішень;

– започаткувати механізми виходу із бюджетної кризи шляхом посилення процедур моніторингу та аудиту використання державних коштів, ефективного управління державним боргом, зміцнення антикорупційної спроможності держави та системи публічних закупівель;

– забезпечити конкурентоспроможний рівень заробітної плати публічних службовців у кореляції з ефективним використанням коштів державного бюджету;

– забезпечити роботу допоміжної структури, що сприятиме процесу ухвалення стратегічних рішень урядом, відповідатиме за міжміністерську координацію;

– посилити вимоги до проведення оцінки проектів нормативно-правових актів;

– встановити механізми контролю за якістю виконання обов'язків керівництва публічних адміністрацій;

– підсилити роль місцевих органів влади у формуванні загальнонаціональних стратегій розвитку сфери державного будівництва та забезпечити врахування місцевих потреб при прийнятті рішень на державному рівні.

Надаючи певну деталізацію окремим з визначених напрямів оптимізаційних змін зауважимо, що, наприклад, ураховуючи рішення, прийняті урядами для стабілізації економіки після кризи пандемії, експерти Інституту аналітики та адвокації виокремили п'ять основних кроків до ефективного управління державним боргом для України: 1) зменшення відношення чистого державного боргу до ВВП; 2) збільшення частки боргу, номінованого в гривні, у портфелі державного боргу; 3) збільшення уваги до зовнішніх позик,

орієнтованих на розвиток; 4) оптимізація вартості та ризиків загального портфеля державного боргу; 5) розвиток ринку казначейських цінних паперів. Проте експерти констатують, що в умовах війни працювати у напрямках усіх визначених рекомендацій практично неможливо. Тож із них варто виокремити ті, що стосуються розвитку ринку облігацій та орієнтування на інвестиційно-інноваційні зовнішні позики [136].

Щодо стратегічного планування на локальному, центральному та державному рівнях, яке враховуватиме пріоритет потреб локального рівня досить чітко та влучно у своїх працях висловився В. Оксін [157; 158; 159], обґрунтовуючи необхідність того, щоб кожна адміністративно-територіальна одиниця (в особі представницьких органів влади) розробляла власні стратегічні плани розвитку, які після публічного обговорення з громадою затверджуються та мають направлятися до уповноважених суб'єктів виконавчої влади (профільного міністерства) задля опрацювання передбачених у цьому документі складових. Після чого цей суб'єкт уніфікує всі отримані данні в один державно-стратегічний документ місцевого розвитку з детальним визначенням плану дій з реалізації усіх локальних стратегій [160]. Водночас в контексті забезпечення роботи допоміжної структури, що сприятиме процесу ухвалення стратегічних рішень урядом, відповідатиме за міжміністерську координацію актуальними є напрацювання А. Зубка, який детально проаналізував завдання, виклики та перспективи розвитку інституту Центру уряду, стверджуючи про необхідність інституційних оптимізацій, спрямованих на подолання сучасної дисфункції якості планування державних політик (зокрема у спосіб реального переходу уряду до формування політик, який має бути забезпеченим інституційним підґрунтям у вияві функціональності спеціального комітету уряду або формування на базі секретаріату Кабінету Міністрів України «Центру уряду», а також оптимізації повноважень Секретаріату Кабінету Міністрів України та перегляду засад діяльності міністерств і центральних органів виконавчої влади) [79].

Своєю чергою, К. Куркова формує актуальний висновок: «призначенням адміністративного права є потрійне завдання: а) здійснення організаційних заходів щодо створення гідних умов життя людини; б) захист громадянина в його правах від дій органів публічної адміністрації (їх службовців); в) унормування діяльності публічної адміністрації (їх службовців) таким чином, щоб вона могла ефективно виконувати свої завдання та функції. Жодний з цих напрямів не може бути реалізований належним чином, якщо не існуватиме жорсткий порядок процедур, що зумовлюють межі правотворчості, порядок розробки, погодження з заінтересованими особами проектів підзаконних актів тощо. Вітчизняні проблеми, що стосуються реалізації конституційних гарантій прав громадян, полягають у відсутності: чіткої регламентації правового статусу представників держави; жорсткої процедуралізації правил поведінки представників державних інституцій у будь-якій сфері суспільного життя і, відповідно, наявності дієвого контролю за виконанням їх функціональних обов'язків [120, с. 275]. Це не єдині слушні розмірковування вченої, адже у результаті аналізу проблематик, присвячених діджиталізації [119], інноваційності та науково-технологічному розвитку [121] вона досить актуально зауважує, що для того щоб досягти високого рівня інноваційної культури, який корелюється з позитивними змінами у суспільстві, необхідна наявність системного та продуманого управлінсько-правового підходу до перетворення цього феномена на впорядкований процес із визначеними ціннісними орієнтирами, правилами поведінки та взаємодії, організованою структурою відносин та відповідальністю учасників. З огляду на зазначене нею визначаються такі заходи розвитку інноваційної культури, які необхідно впроваджувати в Україні:

- 1) у сфері розвитку людського потенціалу: сприяння збереженню та зміцненню національних культурних традицій, забезпечення фіксації та передачі їх майбутнім поколінням шляхом оновлення державних регіональних програм з питань розвитку культури; забезпечення практичної імплементації концепції ЄС «Відкриті інновації, відкрита наука, відкритість світу»;

організація та проведення інформаційних і культурно-просвітницьких заходів у сфері інноваційної діяльності, зокрема проведення «тижнів інновацій»; створення мережевої інфраструктури для розвитку креативних індустрій, науково-технічної творчості, раціоналізаторства; використання засобів масової інформації, телебачення та радіо для популяризації та поширення знань про науку, інновації та технології, сприяння поширенню науково-популярних періодичних видань; забезпечення широкого доступу до Інтернету в регіонах, зокрема в сільській місцевості; оновлення освітніх програм і впровадження у вищих навчальних закладах спеціальних курсів «Інноваційна культура», застосування інноваційних технологій навчання;

2) у державному секторі: запровадження періодичних програм підвищення кваліфікації для державних службовців з питань інноваційного менеджменту, основ інтелектуальної власності, культури в інноваціях, інноваційного мислення, ділового спілкування та лідерства; проведення тренінгів, семінарів, організація конференцій та круглих столів для державних службовців усіх рівнів щодо впровадження інноваційних підходів у публічному управлінні; створення спеціалізованої інтернет-платформи для обміну ідеями, досвідом, кращими практиками, знаннями для розвитку інноваційних підходів у публічному управлінні, підвищення рівня поінформованості про світові тенденції інноваційних управлінських підходів і підтримки інноваційних рішень представниками органів державної влади; розроблення методики оцінювання інноваційного потенціалу діяльності органів державної влади [121, с. 128].

Вартими уваги також є напрацювання А. Манжули [127; 128; 340], провідною думкою якого є необхідність застосовування економічного аналізу як методу управління фінансами муніципальних утворень на конкретній території, так як фінансове забезпечення місцевого самоврядування впливає на процеси соціально-економічного відтворення території. Він також зауважує, що серед актуальних проблем організації кадрової політики на місцевому рівні в контексті реформи публічного управління є, зокрема, збереження низької якості

послуг, що зумовлено відсутністю чіткого переліку та розподілу управлінських функцій між органами місцевого самоврядування та структурами виконавчої влади на місцевому рівні; незначними обсягами бюджетного фінансування державою делегованих повноважень органам місцевого самоврядування на забезпечення послуг у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо); високим рівнем забюрократизованості та корупції в органах місцевої влади та ін.

Щодо визначення кроків для подолання корупції, на нашу думку, актуальними є наукові роздуми А. Приходька, який наголошує на доцільності проведення глобальних адміністративних реформ. Це не просто нормативно зафіксований перелік плану дій уповноважених суб'єктів, а системна зміна всього державного апарату, переосмислення ролі держави, соціуму та їхньої взаємодії, а також закладення фундаменту трансформацій глобального характеру в площині публічно-приватного та транскордонного партнерства. Ним сформовані конкретні пропозиції щодо оптимізації реалізації адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції з урахуванням європейського бачення майбутнього України, які будуть дієвими у випадку внесення змін і доповнень нормами адміністративного, кримінального та дисциплінарного характеру до низки законодавчих актів України. Однак найважливішим, на його думку, є необхідність прийняття в Україні окремого спеціалізованого акта, який має стати фундаментом для антикорупційної політики й антикорупційних стратегій, а саме Доктрини антикорупційної цілісності сектора національної безпеки, яка має розглядатися як інструмент, за допомогою якого стає можливим вирішення окремих соціально-політичних завдань [189, с. 32–33].

Отже, яскраво бачимо, що наукова доктрина апелює значною кількістю актуальних, доцільних та своєчасних ініціатив щодо підвищення результативності реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні, взявши до уваги які, нормотворці мають реальну змогу створити правові, організаційні та фінансові передумови для розвитку

більш стійкої та гнучкої системи публічного адміністрування, здатної протистояти новим викликам.

Тому ще раз наголосимо на тому, що для того, щоб сформувати концепцію антикризового публічного адміністрування, що буде практично дієвою та результативною, необхідно об'єднати зусилля профільних фахівців та проаналізувати реальні загрози, які є практично наявними на державному та світовому рівнях. Вкрай важливо професійно оцінити їх ризики та спрогнозувати наслідки, що надасть можливість готувати системні заходи на випередження.

Таким чином, як підсумок розкриття порушених питань можемо узагальнити, що:

– приклад Німеччини з кінця першої половини XX століття є актуальною репрезентацією можливості країни, що перебуває на перехідному етапі державного будівництва, здійснити економічне відродження та забезпечити подальший розвиток економічних процесів на рівні однієї з найбільш розвинених країн світу. Ключовими факторами для цього слугували: 1) належна міжнародна підтримка; 2) децентралізація; 3) зниження ролі державного втручання в певні сфери регулювання економіки; 4) розподіл обов'язків між органами публічної адміністрації;

– регіональний досвід, а також досвід окремих європейських країн в контексті пошуку шляхів ефективної протидії наслідкам поширення пандемії COVID-19 свідчить, що: 1) її основні наслідки зосереджувалися на економічній та соціальній площинах; 2) стимуляційний пакет підтримки бізнесу та зменшення боргового тягаря для населення стали основним економічним інструментом превентивної діяльності в контексті попередження цієї кризи; 3) випуск зелених облігацій сприяв стабілізації окремих національних економік, адже забезпечив можливість ефективно управляти державним боргом; 4) соціальні обмеження показали свою результативність при забезпеченій оперативній діяльності медичних працівників;

– антикризове законодавство України початку 2020 року заклало фундамент для подальших оптимізаційних змін у сфері державного будівництва України, однак досі актуальними є низка ключових питань, які не знайшли свого вирішення.

Висновки до Розділу 3

1. Звернено увагу на проблематику існування індивідуальних підходів до подолання кризових явищ з боку різних країн світу. З'ясовано, що уряди країн Європейського союзу приділяють значну увагу питанням швидкого реагування на зміни, зосереджуючись на фінансових, соціальних та інвестиційних практиках.

2. Виявлено, що приклад Німеччини з кінця першої половини XX століття є актуальною репрезентацією можливості країни, що перебуває на перехідному етапі державного будівництва, здійснити економічне відродження та забезпечити подальший розвиток економічних процесів на рівні однієї з найбільш розвинених країн світу. Ключовими факторами для цього слугували: 1) належна міжнародна підтримка; 2) децентралізація; 3) зниження ролі державного втручання в певні сфери регулювання економіки; 4) розподіл обов'язків між органами публічної адміністрації.

3. Узагальнено, що питання виходу з кризи є комплексним та передбачає, першочергово застосування стабілізаційних заходів, а вже потім, – оптимізаційних в контексті оновлення основних засад розвитку ключових сфер життєдіяльності держави та суспільства.

4. Проаналізовано регіональний досвід, а також досвід окремих європейських країн в контексті пошуку шляхів ефективної протидії наслідкам поширення пандемії COVID-19. З'ясовано, що: 1) її основні наслідки зосереджувалися на економічній та соціальній площинах; 2) стимуляційний пакет підтримки бізнесу та зменшення боргового тягаря для населення стали

основним економічним інструментом превентивної діяльності в контексті попередження цієї кризи; 3) випуск зелених облігацій сприяв стабілізації окремих національних економік, адже забезпечив можливість ефективно управляти державним боргом; 4) соціальні обмеження показали свою результативність при забезпеченій оперативній діяльності медичних працівників.

5. Констатується, що досвід Німеччини в контексті пошуку шляхів ефективної протидії наслідкам поширення пандемії COVID-19 переконливо свідчить про те, що превентивна складова антикризового публічного адміністрування є надзвичайно актуальною, адже забезпечує можливість підвищити ефективність реагувальних заходів. Виявлено, що з теоретичного дискурсу превентивне управління об'єктивує випереджальну реакцію, яка підвищує адаптивні здібності організації долати наслідки невизначеності. Звернено увагу на ідентифікацію сутності терміну «превентивне регулювання» та визначається, що це площина об'єктивізації охоронної діяльності уповноважених суб'єктів.

6. З'ясовано, що для реалізації превентивного регулювання, як, власне, і реакційного, необхідним є попереднє існування адміністративної норми, яка уповноважить відповідних представників публічної адміністрації на вчинення відповідної дії. Таким чином обґрунтовується думка щодо необхідності існування в Україні виваженої державної політики у сфері запобігання і подолання кризових ситуацій, основою якої є антикризове законодавство. Проаналізовано сучасний стан та тенденції розвитку антикризового законодавства України. Виявлено, що означений термін отримав активний обіг у зв'язку з необхідністю протидії наслідкам поширення пандемії COVID-19. Причому антикризовими заходами у цьому випадку іменуються реакційні дії економіко-соціального характеру.

7. Констатується, що антикризове законодавство України початку 2020 року заклало фундамент для подальших оптимізаційних змін у сфері

державного будівництва України, однак досі актуальними є низка ключових питань, які не знайшли свого вирішення. Серед таких окремо виділено:

- відсутність акцентуації на превентивній складовій реалізації публічного адміністрування в Україні, що проявляється браком статечного планування та оцінюванням ймовірності наслідків від прийнятих управлінських рішень;

- ресурсний дефіцит держави, обумовлений нераціональним використанням бюджетних коштів, корупційною складовою, відсутністю середнього класу, низьким рівнем промислового та науково-технологічного розвитку, зростанням зовнішнього боргу, неефективною податковою політикою та стрімким розвитком тіньової економіки тощо;

- низький і неадекватний рівень оплати праці публічних службовців;

- інституційна неспроможність уряду діяти послідовно та передбачливо;

- недотримання нормотворцями вимог щодо «якості закону», що є основною причиною їхньої неефективності;

- недосконалість інституту відповідальності за прийняття управлінських рішень;

- не сформованість механізмів міжвідомчих взаємодій, які мають забезпечувати узгодженість та координованість прийняття рішень на різних управлінських рівнях;

- дисбаланс впливу між центральним і місцевим рівнями управління, що породжує обмеження вільного вираження місцевих потреб та позбавляє локальний рівень управління можливості впливати на загальнонаціональну стратегію розвитку.

8. Доведено, що результативність реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні залежить від низки факторів, які потребують комплексного вирішення. Причому такі фактори є як явними, так і прихованими, а кореляційний взаємозв'язок між ними майже завжди є настільки відчутним, що вирішення однієї проблеми не забезпечує належного результату без усунення інших. Тому в аспекті підвищення результативності реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні

запропоновано вирішити це питання комплексно та спеціалізовано, зокрема у спосіб розробки та реалізації Концепції становлення антикризового публічного адміністрування в Україні, Стратегії реалізації антикризового публічного адміністрування в Україні на визначений період, а також плану заходів, необхідних для виконання її положень.

9. Зауважено, що вирішення основних проблем, які перешкоджають ефективній реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні повинно здійснюватись на нормативно-регуляторному та організаційно-управлінському рівнях. У випадку, якщо суб'єкти публічного управління знехтують необхідністю формування та реалізації державної політики у сфері запобігання і подолання кризових ситуацій, визначено щонайменше за необхідне впровадити такі оптимізаційні практики як: 1) зміцнити превентивний компонент публічного адміністрування, запровадивши процедури: а) стратегічного планування на локальному, центральному та державному рівнях, положення яких мають формуватись на основі пріоритету потреб локального рівня; б) оцінки наслідків від прийняття управлінських рішень; 2) започаткувати механізми виходу із бюджетної кризи шляхом посилення процедур моніторингу та аудиту використання державних коштів, ефективного управління державним боргом, зміцнення антикорупційної спроможності держави та системи публічних закупівель; 3) забезпечити конкурентоспроможний рівень заробітної плати публічних службовців у кореляції з ефективним використанням коштів державного бюджету; 4) забезпечити роботу допоміжної структури, що сприятиме процесу ухвалення стратегічних рішень урядом, відповідатиме за міжміністерську координацію; 5) посилити вимоги до проведення оцінки проектів нормативно-правових актів; 6) встановити механізми контролю за якістю виконання обов'язків керівництва публічних адміністрацій; 7) підсилити роль місцевих органів влади у формуванні загальнонаціональних стратегій розвитку сфери державного будівництва та забезпечити врахування місцевих потреб при прийнятті рішень на державному рівні.

ВИСНОВКИ

У дисертації надано наукове обґрунтування теоретико-методологічних засад та розкрито практичні рекомендації щодо вирішення актуальних проблем становлення та розвитку антикризового публічного адміністрування в Україні. У результаті дисертаційного дослідження сформовано низку висновків і рекомендацій, основними з яких є такі:

1. Визначено, що «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», – одні з найбільш обговорюваних та одночасно найбільш спірних категорій науки адміністративного права України. Вчені досі не дійшли згоди щодо того який зміст та сутність розмежовує їх одна від одної та, власне, в чому визначальний сенс їхнього існування поряд. Доведено, що плутанина категоріального апарату досліджуваної галузі наукових знань вже має ряд негативних наслідків. Йдеться як про відсутність єдиної науково-доктринальної концепції щодо інституційної та практико-реалізаційної складової здійснення публічно-управлінських державних функцій, так і про практичні труднощі в управлінні державними та суспільними справами, зокрема в контексті впровадження європейських стандартів добре функціонуючої публічної адміністрації. Запропоновано вбачати, що означений інститут у науково-доктринальному вияві посідає важливе місце в системі інтерпретаційних особливостей державотворення, надаючи логічного пояснення низці спірних питань соціальної реальності, однак з практико-реалізаційного аспекту ще не досягає того рівню, який спроможний утвердити його ефективність та інституційну самодостатність в контексті європейського стандарту.

2. Доведено, що якщо об'єднати два парадигмальних аспекти (науковий та нормативний) інтерпретації змісту та сутності публічного адміністрування у вияві початкового етапу становлення належної публічної адміністрації в Україні, то означений інститут цілком закономірно має приховану стійкість, яка характеризується об'єднанням усталеності та процедуралізації механізмів

управління публічними справами, логікою розвитку цих механізмів та наявністю мінімально достатнього нормативного поля для їхньої ефективності з багаторічним маскуванням реальних проблем та викликів, які не дозволять забезпечити високий рівень довіри громадян до виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, матеріальний та соціокультурний стан населення, а також відповідність діяльності публічних адміністрацій стандартам Програми SIGMA. Узагальнюється, що стійкість, яку можна спостерігати на перший погляд, приховує деякі недоліки та неефективності у системі управління публічними справами, наслідком чого маємо як відсутність чіткої відповідальності та ефективного моніторингу, так і високий ризик корупції, зловживань владними повноваженнями, соціальних напружень тощо.

3. Обґрунтовується, що реалізація антикризових заходів в контексті впорядкування суспільного розвитку має об'єктивізацію подвійним змістом. З одного боку, у межах публічного управління та публічного адміністрування уповноваженими особами може застосовуватися система заходів та процедур реагування на кризові явища, які заважають нормальній функціональності механізмів задоволення основоположних потреб громадян, забезпечення стабільного розвитку країни та захисту публічних інтересів та цінностей українців. Означена діяльність характеризується управлінням в умовах кризи, що не передбачає розробки механізмів для підтримки стабільності та розвитку, адже фокусується на «виході із кризи» задля відновлення базової функціональності усталених процесів. З іншого боку, стратегічний підхід до мінімізації негативних наслідків кризи та використання її для отримання позитивних результатів у майбутньому об'єктивує необхідність систематичного здійснення комплексних заходів, орієнтованих на забезпечення стійкості та збалансованості суспільного розвитку у спосіб завчасної превенції (шляхом впровадження комплексних заходів реформування, інноваційних підходів та ефективного використання ресурсів), яка передбачає виявлення, оцінку, моніторинг та ефективне управління ризиками, що можуть вплинути на досягнення цілей державотворення. Тому узагальнено, що антикризове

публічне адміністрування – це підхід в діяльності публічної адміністрації, що формує організаційну структуру реалізації публічно-владних управлінських функцій на основі превентивно-реакційного управління ризиками та можливостями, пов'язаними зі сферою її відання.

4. На основі аналізу ретроспективних законодавчих актів, що передбачали невідкладну реалізацію антикризових заходів фінансового та економічного характеру констатується, що попри деякі ознаки стабілізації, кризові явища тільки поглиблюються. Фрагментарне, точкове вирішення проблемної ситуації не забезпечило комплексного підходу, який би дозволив сформувати ефективні механізми превентивно-антикризового регулювання. Основна проблема полягає в тому, що реакційні антикризові заходи неспроможні вибудувати стратегію для довгострокового розвитку та стабільності; вони не дають системного ефекту, необхідного для забезпечення стійкого розвитку. Тому обґрунтовано, що найважливішим завданням сьогодення є формування виваженої державної політики у сфері запобігання і подолання кризових ситуацій, яка стане методологічною основою діяльності публічних адміністрацій в Україні.

5. Доведено, що межі між класичними адміністративними функціями та стратегічним управлінням поступово розмиваються. Це дає змогу визначити суб'єктів антикризового публічного адміністрування в Україні як тих, хто поєднує функції не лише суто адміністративного, а й стратегічного управління, яке є невід'ємною частиною попереднього в більш розширеному контексті. Зокрема, вони займаються як поточним реагуванням на кризові ситуації, так і довгостроковим плануванням. Ці структури уповноважені не тільки реалізовувати оперативні завдання, але й активно розробляти антикризові стратегії, що дозволяють забезпечити стабільність у країні, захист населення та економічну стійкість. Йдеться наприклад, про Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки та оборони, Національний банк України, міністерства, а також органи місцевого самоврядування, які відповідають за управління, контроль, протидію та запобігання кризам на рівні своєї спеціалізації з

можливістю окремих з таких делегувати виконання окремих своїх завдань іншим суб'єктам права.

6. Визначено, що принципи антикризового публічного адміністрування в Україні у найголовнішому аспекті мають репрезентувати постулати забезпечення стійкості і стабільності системи управління загалом та сфер діяльності публічної адміністрації – зокрема, їх гнучкості та адаптивності до мінливого безпекового середовища. Тому запропоновано виокремлювати такі базові, основоположні принципи антикризового публічного адміністрування в Україні як: принцип завчасної превенції; принцип своєчасності та оперативності; принцип безперервності; принцип єдності та координаційності; принцип ресурсної достатності; принцип професіоналізму, інноваційності та відкритості до змін; принцип відповідальності; принцип цілеспрямованості. Причому акцентується на незаперечності цінності усіх інших принципів антикризового публічного адміністрування в Україні (на кшталт таких як законність, прозорість, підзвітність, ефективність та дієвість, рівність, гласність, єдиноначальність, об'єктивність, системного підходу, плановості чи доцільності), однак наголошено на виключній важливості попередніх.

7. Доведено, що проблематика визначення інструментів публічного адміністрування в Україні, зокрема і антикризового, першочергово є теоретично значимою. Допоки вітчизняні вчені полемізують щодо того, як позначити «зовнішній прояв» діяльності публічної адміністрації, втрачається важливий акцент на практичних аспектах. Фактом цього слідує кардинально різне розкриття вченими одних і тих самих явищ, що ускладнює формування єдиного підходу до вироблення та застосування ефективних інструментів публічного адміністрування. Запропоновано інструменти антикризового публічного адміністрування в Україні визначити як знаряддя (способи) вирішення поставлених завдань, тобто сукупність однорідних дій, що забезпечують практичний прояв функцій публічної адміністрації. Ключовими з таких названо: 1) інструменти превентивної діяльності (прогнозування; планування; контроль, моніторинг та оцінка ефективності реалізованих дій;

оптимізація малоефективних чи загалом недієвих процедур вирішення питань публічного значення); 2) інструменти реакційної діяльності (коригувальні заходи, наперед визначені актом планування); 3) інструменти операційної діяльності (надання адміністративних послуг; укладання адміністративних договорів; здійснення інформаційно-аналітичної, контрольної-наглядової діяльності тощо).

8. Запропоновано в контексті підвищення результативності реалізації механізмів антикризового публічного адміністрування в Україні на нормативно-регуляторному та організаційно-управлінському рівнях впровадити такі оптимізаційні практики як: 1) зміцнити превентивний компонент публічного адміністрування, запровадивши процедури: а) стратегічного планування на локальному, центральному та державному рівнях, положення яких мають формуватись на основі пріоритету потреб локального рівня; б) оцінки наслідків від прийняття управлінських рішень; 2) започаткувати механізми виходу із бюджетної кризи шляхом посилення процедур моніторингу та аудиту використання державних коштів, ефективного управління державним боргом, зміцнення антикорупційної спроможності держави та системи публічних закупівель; 3) забезпечити конкурентоспроможний рівень заробітної плати публічних службовців у кореляції з ефективним використанням коштів державного бюджету; 4) забезпечити роботу допоміжної структури, що сприятиме процесу ухвалення стратегічних рішень урядом, відповідатиме за міжміністерську координацію; 5) посилити вимоги до проведення оцінки проектів нормативно-правових актів; 6) встановити механізми контролю за якістю виконання обов'язків керівництва публічних адміністрацій; 7) підсилити роль місцевих органів влади у формуванні загальнонаціональних стратегій розвитку сфери державного будівництва та забезпечити врахування місцевих потреб при прийнятті рішень на державному рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адамська О. Антикризове управління в контексті реагування на регіональні виклики: теоретико-методологічний аспект. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55). Ч. 1. С. 30–38.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник; В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник; В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
4. Адміністративне право України: Підручник. С. В. Ківалов, В. Б. Авер'янов, Є. В. Додін, І. М. Пахомов та ін.; за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
5. Актуальні проблеми теорії держави та права : навчальний посібник. Є. В. Білозоров, Є. О. Гіда, А. М. Завальний та ін ; за заг. ред. Є. О. Гіди. К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2010. 260 с.
6. Андрейцева І. Рівень життя населення України за умов соціально-економічної нестабільності. *Економіка та суспільство*. 2023. № (47). URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-42>
7. Антонюк Н. Зарубіжний досвід антикризового управління національною економікою для України. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2018. № 2. С. 5–22.
8. Артеменко А. Демократичні принципи державного управління. *Публічне урядування*. 2020. Вип. 4 (24). С. 15–22. [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-4\(24\)-15-22](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-4(24)-15-22)
9. Басай О. В. До питання про розвиток вчення про принципи цивільного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2018. № 36. Т. 2. С. 34–37.
10. Баштанник В. В. Концептуальні засади наукового аналізу модернізації державного управління в Україні як складової утвердження

соціальної, правової держави. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 33. С. 13–20.

11. Бевзенко В. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія. К.: Прецедент, 2010. 475с.

12. Берназюк Я. Поняття суспільного (публічного) інтересу в адміністративному судочинстві. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2021. №6. С. 11–16.

13. Бєлай С. В. Державний превентивний механізм врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 3.

14. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 3, 1972.

15. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 7, 1976.

16. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 9, 1978.

17. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 4, 1973.

18. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3-4. С. 41–47.

19. Бобровська О. Ю., Антонова О. В. Практично орієнтована парадигма державного управління в процесах соціально-економічного розвитку України. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання*. 2020. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/6.pdf.

20. Богдан Т. Фінансово-економічні наслідки війни. LB.ua, 2023. URL: https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/550614_finansovoeconomichni_naslidki.html

21. Божко В. Аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» крізь призму правових позицій Конституційного Суду України. *Вісник Львівського університету імені Івана Франка*. 2011. Вип. 54. С. 124–132.
22. Бойко О. В., Воронкова В. Г., Фурсін О. О. Концептуальна парадигма публічного управління та адміністрування: теоретико-методологічні засади. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. Вип. 70. С. 151–163.
23. Бойцун М. Причини української кризи (переклад М. Юдін). *Спільне*, 2016. №10: Війна і націоналізм. URL: <https://commons.com.ua/uk/prichini-ukrayinskoyi-krizi/>
24. Бондаренко К. В. До питання про форми й методи державного управління. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2015. № 4(1). С. 111–118.
25. Боняк В. О. «Конституційно-правові засади», «конституційно-правові основи» та «конституційно-правові принципи»: співвідношення понять. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 64–76.
26. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. Збірник наукових праць. Харків : Вид-во «Магістр», 2010. № 2.
27. Бояринцева М. А. Принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу та Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2 (2). С. 115–120.
28. Брик О. М. Психологія впливу. Психолого-педагогічний практикум: методичний посібник; рец.: Гірник А. М., Коpecь Л. В.; Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ : Дірект Лайн, 2019. Ч. 4. С. 13–18.
29. Бугайчук К. Л. Інституціональні принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 163–169.

30. Буравльов С. І. Адміністративно-правові засади діяльності господарських судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НДІПП. Київ, 2021. 217 с.

31. Бураковський І. Якою була реакція України на світову фінансову кризу 2007-2009 років. Espresso.tv. Інтернет-видання, 2021. URL: <https://espresso.tv/yakoyu-bula-reaktsiya-ukraini-na-svitovu-finansovu-krizu-2007-2009-rokiv>

32. Буркова Л. А., Поросла П. В. Антикризове державне управління: удосконалення понятійно-категоріального апарату та класифікації видів криз. *Вчені записки КНЕУ*. 2022. Вип. 29 (4). С. 58–66.

33. Василенко В. О. Антикризове управління підприємством. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 504 с.

34. Вдовиченко В., Воротнюк М., Герасимчук С., Коваль Н., Краєв О. Пандемія COVID-19 в ЄС: егоїзм, солідарність чи поширення впливу?: аналітична записка програм Регіональних ініціатив та сусідства та Європейських студій Ради зовнішньої політики «Українська призма» в рамках проекту Інституційного розвитку аналітичних центрів за підтримки Посольства Швеції в Україні; Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE) та Міжнародного фонду «Відродження». Рада зовнішньої політики «Українська призма», 2020. 55 с.

35. Вільгушинський М. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень». *Віче*. 2013. № 12. С. 10–14.

36. Возовик О. О. Класифікація принципів антикризового управління у публічній сфері. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С. 77–82.

37. Вплив війни на сферу адмінпослуг. *Право в умовах війни*, 2022. URL: https://law-in-war.org/wp-content/uploads/2022/04/adminservices_war_ukr_web_08042022-1.pdf

38. Галіцина Н. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 40–45.

39. Галіцина Н. Основні теорії, школи та моделі публічного адміністрування: лекція з дисципліни «Правове забезпечення теорії публічного адміністрування». Запорізький національний університет. URL: https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php/656175/mod_resource/content/2/%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B0%202.pdf

40. Гбур З. В. Інструменти державного управління економічною безпекою держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 93–97.

41. Герман К. Ю. Свобода трудового договору як принцип. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. 2015. Серія «ПРАВО». Вип. 20. С. 234–238.

42. Гетьманцева Н. Митрицька Г. Правові засоби у механізмі правового регулювання суспільних відносин у сфері найманої праці. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. №3 С. 132–140.

43. Гладун О. Про демографічну ситуацію в Україні. НАН України, 2021. URL: <https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=8484>

44. Городня Н. Д. «Українська криза»: міжнародний контекст. Будуємо нову Україну: Збірник конференції (м. Київ, 26-27 листопада 2014 р.). 2015. С. 348–358.

45. Гринько Т. В. Сутність та роль превентивного антикризового управління на промислових підприємствах. *Ефективна економіка*. 2014. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2981>

46. Грицяк Н. В. Демократичне врядування: сутність поняття, критерії та принципи. *Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації*: матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю 30 жовтня 2009 р. У 2х томах. Т. 2. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. С. 185–186.

47. Грушецький А. Динаміка сприйняття напрямку справ в Україні та довіри до окремих інституцій між травнем 2022 року та жовтнем 2023 року.

Київський міжнародний інститут соціології, 2023. URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1321&page=1>

48. Данилевський М. А. Адміністративні інструменти забезпечення незалежності суддів в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Серія ПРАВО. Вип. 40. Т. 3. С. 163–165.

49. Даниленко А. О. Засади публічного адміністрування в Україні: дис. ... доктора філософії 081 «Право». Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020. 215 с.

50. Даниленко А. О. Основні фактори впливу на адміністративну результативність та ефективність публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 224–226.

51. Даниленко А. О. Принципи національного врядування для країн-кандидатів та потенційних кандидатів на членство у Європейському Союзі (на прикладі України). *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1. Т. 2. С. 128–134.

52. Даниленко А. О. Сучасні тенденції розвитку сектора публічного адміністрування. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія «Право». 2020. Вип. 8. С. 111–115.

53. Даниленко В. А. Еволюція концепції економічної рівноваги та стійкості. *Теоретичні та прикладні питання економіки* : збірник наукових праць. Київ : Київський університет, 2009. Вип. 19. С. 121–129.

54. Державна програма стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020–2022 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 року № 534. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-2020-%D0%BF#Text>

55. Державне управління : підручник : у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ. 2012. Т. 1. 564 с.

56. Демографічні програми: моніторинг зміни вікової структури населення та сталого розвитку в контексті повного виконання Програми дій Міжнародної конференції з народонаселення та розвитку: доповідь Генерального секретаря. UNFPA, 2017. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/859428>

57. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

58. Джафарова О. В. Національна поліція України як провідний суб'єкт здійснення превентивної діяльності. *Шлях успіху і перспективи розвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ)* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 листоп. 2020 р.); редкол.: Д. В. Швець (голова), О. М. Бандурка, С. М. Гусаров та ін. ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2020. С. 176–178.

59. Джафарова О. В., Шатрава С. О., Лещенко Д. О. Адміністративно-правове забезпечення прав та свобод людини і громадянина Службою безпеки України: питання сьогодення: *Наукові записки*: Серія: Право. 2023. №15. С. 42–46.

60. Джафарова О. В., Шатрава С. О., Лещенко Д. О. Превентивні заходи в діяльності Служби безпеки України щодо забезпечення прав і свобод людини. *Право.ua*. 2024. № 1. С. 49–53.

61. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 78. С. 60–67.

62. Долина К. Рівень життя населення України. *Bilingualism and brain development*: Двадцять третя всеукраїнська практично-пізнавальна інтернет-

конференція. URL: <https://naukam.triada.in.ua/index.php/konferentsiji/53-dvadtstyat-tretya-vseukrajinska-praktichno-piznavalna-internet-konferentsiya/553-riven-zhittya-naselennya-ukrajini>

63. Дума О. І. Ефективність публічного адміністрування в Україні: проблеми та виклики. *Ефективна економіка*. 2017. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5509>

64. Ефективна цифрова держава. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/priorityty-uriadu/efektyvna-tsyfrova-derzhava>

65. Єреміца В. Чи прискорить криза вступ України до ЄС. Радіо свобода, 2009. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/1499372.html>

66. Єсімов С. С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Вип. 3 (9). С. 40–47.

67. Жукова Е. О. Види публічного адміністрування: проблеми правової теорії і практики: дис... д-ра юрид. наук. Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького. Хмельницький, 2023. 499 с.

68. Жукова Є. О. Публічне адміністрування та державне управління: особливості співвідношення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 137–140.

69. Замрига А. В. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. Теорія і практика: монографія. ОЛДІ+. 2020. 374 с.

70. Занфірова Т. Г. Забезпечення принципу свободи праці в умовах воєнного стану. *Підприємництво, господарство, право*. 2017. Вип. 4. С. 77–80.

71. Захаркін О. О. Вартісно-орієнтоване управління інноваційною діяльністю підприємств: методологічні засади, світовий та вітчизняний досвід : монографія. Суми : Сумський державний університет, 2015. 400 с.

72. Заява Антикризової коаліції у Верховній Раді України п'ятого скликання від 23.03.2007. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%B0-16#Text>

73. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Урядовий портал, 2018. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement % 20 Report% 202018-UA.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018-UA.pdf)

74. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік. Урядовий портал, 2022. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/euua_report_2021_ukr-2.pdf

75. Зеленюк Г. Кризи політичного розвитку в Україні: причини та зміст. *Політичні дослідження*. 2021. № 2. С. 33–61.

76. Зозуля В. О. Принципи демократичного врядування в умовах глобалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 108–112.

77. Зубко А. О. Диференціація влади в Україні: до питання доцільності виокремлення політико-адміністративного дискурсу. *Colloquium-journal*. 2024. №10 (203). С. 49–51.

78. Зубко А. О. Диференціація категорій «принципи» і «засади» в контексті ідентифікації сутності принципів адміністративної політики України. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.

79. Зубко А. О. Концептуальні засади адміністративної політики України: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024. 403 с. URL: <https://sipl.com.ua/>

80. Іванюта С. Антикризове управління: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 288 с.

81. Ігнатюк О. Б., Горачук В. В. Основні засади публічного адміністрування в правовому полі українського законодавства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 8. С. 98–104. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.8.98

82. Ільченко Л. Довіра до уряду за півтора року знизилася з 74% до 39%, до парламенту з 58% до 21% – КМІС. Економічна правда, 2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/10/31/706058/>

83. Індекс якості життя: як змінювалося місце України в рейтингу. Слово і Діло, 2021. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/07/19/infografika/svit/indeks-yakosti-zhyttya-yak-zminyuvalosya-misce-ukrayiny-rejtynhu>
84. Інші органи виконавчої влади. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>
85. Історія становлення відносин Україна-ЄС. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es>
86. Іщенко І. В. Превентивна діяльність Національної поліції України у сфері забезпечення дозвільної системи: питання сьогодення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 240–244. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/55>
87. Іщенко М. І., Міщук Є. В., Сорочинський А. Ю. Правові засади адміністративної діяльності органів публічної влади у сфері превентивного антикризового управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.10.2
88. Карпа М. І. Принципи здійснення публічної служби. Науковий вісник. 2011. Вип. 6. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/+Karpa.pdf
89. Кириленко О., Лукашова С. Подія дня: Готовність України до війни – як змінювалися заяви влади. *Українська правда*, 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/08/17/7363726/>
90. Кісіль З.Р. Адміністративне право : навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
91. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2017. № 2 (57). С. 21–28.
92. Коваленко Є. О. Методологія оцінювання ефективності державного управління якістю життя населення. *Право та державне управління*. 2016. № 1. С. 70–75.

93. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України(ВВР). 2005. № 35–36. № 37.ст. 446.

94. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практич.коментар; Банчук О., Коліушко І., Корнута Р.; За заг. ред. Р. Куйбіди. 2-е вид., доп. К.: Юстініан, 2009. 976 с.

95. Козак В. І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2.

96. Козаков В. М. Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект. *Держ. упр.: удосконалення та розвиток*. Д.: ТОВ «ДКС-центр», 2010. № 12.

97. Козловський В. Ідея: сутність і функції. Електронний архів Національного університету «Києво-Могилянська академія». URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/afddb9b-51bc-4cb6-92d9-f6ef3acc2880/content>

98. Коліушко І., Куйбіда Р. Адміністративні суди: для захисту правлюдини чи інтересів держави?. *Право України*. 2007. № 3. С. 3–8.

99. Коліушко І., Сорока С., Тимошук В., Тертичка В. Реформа публічної адміністрації. Центр політико-правових реформ. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMA-PUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIJI.pdf

100. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

101. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підруч. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

102. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів, що навчаються на другому (магістерському) рівні вищої освіти за спеціальністю 081 Право. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016. 81 с.

103. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

104. Концепція забезпечення національної системи стійкості: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021. Офіс Президента України: офіційний сайт. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>

105. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні:проект. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: [https://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept_10_03_09_%20\(1\).doc](https://www.center.gov.ua/attachments/article/67/concept_10_03_09_%20(1).doc)

106. Корженко В. В., Мельтюхова Н. М., Миронова Н. С. Антикризіві стратегії в державному управлінні: методичні рекомендації. К. : НАДУ, 2008. 52 с.

107. Корженко В. В., Нікітін В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «Governance». URL: www.nbuv.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf

108. Корсунський С. Причини і наслідки війни Росії проти України: що буде далі? Радіо свобода, 2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/rosiya-viyna-ukrayina-shcho-dali/31739012.html>

109. Космідайло І. В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. *Ефективна економіка*. 2012. № 7.

110. Котляр Д. Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організація центральної виконавчої влади в країнах світу. *Парламент*. 2001. № 6. С. 24–28.

111. Кравцова Т., Лашенко О., Кравцов О. Теоретичні основи впровадження антикризового менеджменту в діяльність органів публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 3. С. 61–72.

112. Кравцова Т. М., Петрова Н. О. Інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. *Вчені*

записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 31 (70). Ч. 2. № 2. С. 80–84.

113. Краснопольська М. Сервісна держава in one click – чи стане реальністю? Офісу реформ Кабінету Міністрів України, 2019. URL: <https://rdo.in.ua/article/servisna-derzhava-one-click-chy-stane-realnistyu>

114. Криворучко І. В. Публічне управління в умовах війни: виклики та перспективи. *Теорія та практика державного управління. 2023. Вип. 2 (77). С. 38–53.* <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-03>

115. Кулакова С. Ю., Касмініна К. О. Ризикостійкість підприємства як передумова його розвитку: сутність та індикатори визначення. *АГРОСВІТ. 2017. № 12 С. 42–47.*

116. Кульчій І. О. Антикризове управління: навчальний посібник. Полтава: ПолтНТУ, 2016. 120 с.

117. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис... д-ра юрид. наук; Національна академія внутрішніх справ України. К., 2004. 428с.

118. Курко О. П. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному процесі: термінологічна визначеність категорії. *Юридична наука. 2020. № 11 (113). С. 116–122.*

119. Куркова К., Шкарупа К. Онлайн вирішення правових спорів: до питання розвитку концепції ODR у зарубіжній практиці. *Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 4. С. 774–777.*

120. Куркова К. М. Адміністративні процедури: проблема нормотворчості (досвід України та США). *Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 6. С. 272–275.*

121. Куркова К. М. Інноваційна культура як чинник підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні. *Київський часопис права. 2021. № 3. С. 68–73.*

122. Кухта П. В. Кризи, їх причини та наслідки. *Ефективна економіка. 2012. № 10.*

123. Лазур Я. В. Затвердження актів планування в структурі інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. Питання адміністративного права. Кн. 2; відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

124. Левченко Д. С. Оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 276–278.

125. Легенький М. І. Категоріально-змістові передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія : Юридичні науки. 2018. № 3. С. 25–31.

126. Майбутній управлінець повинен це знати: історія публічного управління в античній Греції. Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій, 2023. URL: https://duikt.edu.ua/ua/news-1-0-11168-maybutniy-upravlinec-povinen-ce-znati-istoriya-publichnogo-upravlinnya-v-antichniy-grecii?lang=ua&act=view&page=1&category=0&id=11168&sys_link=maybutniy-upravlinec-povinen-ce-znati-istoriya-publichnogo-upravlinnya-v-antichniy-grecii

127. Манжула А. А. Фінансове забезпечення публічної служби та кадрова політика на місцевому рівні в умовах реформування публічного управління у соціально-економічній сфері. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. Серія: Право. 2020. Вип. 3-4. С. 86–93.

128. Манжула А. А., Миколенко О. І. Концепт щодо особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в податкових правовідносинах. *Правові новели*. 2023. № 19. С. 490–498.

129. Мельник Р. Новий погляд на «вічну» проблему: предмет адміністративного права. Питання адміністративного права. Кн. 2; відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

130. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник; за заг. ред. Р. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.

131. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 304 с.

132. Мельниченко О. А. Антикризова політика держави: сутність та пріоритетні напрями. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 17–24.

133. Мельниченко О. А. Підвищення рівня та якості життя населення: механізм державного регулювання : монографія. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2017.

134. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія. Харків : Вид-во Хар-РІНАДУ «Магістр», 2010. 204 с.

135. Методи сучасної теорії управління: Навч. посіб. А.П. Ладанюк, В. Д. Кишенько, Н. М. Луцька, В. В. Іващук. К., НУХТ, 2010. 196 с.

136. Мигаль М. Управління державним боргом: світовий досвід для України. Інститут аналітики та адвокації, 2023. URL: <https://iaa.org.ua/articles/upravlinnya-derzhavnym-borgom-svitovyy-dosvid-dlya-ukrayiny/>

137. Михайлова О. Г. Комунікації у публічному управлінні та адмініструванні: стратегічний аспект: дис. ... доктора філософії 281 “Публічне управління та адміністрування”. Державний податковий університет, Міністерство фінансів України. Ірпінь, 2023. 249с.

138. Мігус І. П., Карпова К. В., Коваль Я. С. Вплив державного антикризового управління на функціонування банківських установ у період фінансово-економічної кризи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 80–87.

139. Міністерство економіки України: проект Стратегії відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого та середнього підприємництва на період до 2027 року. Урядовий портал, 2024. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=454b13bc-3503-4185-b59d-b60f6467748c&title=ProektStrategiiVidnovlennia-StalogoRozvitkuTaTsifrovoyiTransformatsiiMalogoTaSerednogoPidprimnitstvaNaPeriod>

140. Міністерство економіки України. Досвід країн світу щодо подолання світової фінансової кризи. URL: www.me.gov.ua/file/link/146035/file/krisis_p.doc

141. Міноборони затвердило перелік кризових ситуацій та алгоритм оперативного реагування. Міноборони, 2024. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2024/07/11/minoboroni-zatverdilo-perelik-krizovih-situaczij-ta/>

142. Мітічева Г. Пояснили, чому в Україні низький рівень якості життя: коментар Л. Черенко. Gazeta.ua, 2019. URL: https://gazeta.ua/articles/life/_royasnili-chomu-v-ukrayini-nizkij-riven-yakosti-zhittya/901659

143. Міхровська М. С. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 232 с.

144. Міхровська М. С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація, перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2014. Вип. 4 (10). С. 16–30.

145. Моніторинговий звіт Програми SIGMA й посилення державної служби: відбулося XXXI засідання Координаційної ради з питань реформування державного управління. Реформа державного управління, 2024. URL: <https://par.in.ua/information/news/330>

146. Мостенська Т. Л., Юрій Е. О. Інструменти антикризового управління. *Український журнал прикладної економіки*. 2019. № 1. Т. 4. С. 64–72.

147. Мулявка Д. Г. Адміністративно-правове забезпечення приватної детективної (розшукової) та недержавної охоронної діяльності: дис... докт. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2020. 455 с.

148. Муніципальне право України : підручник; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

149. Наконечна І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції: питання теорії і практики: дис...

д-ра юрид. наук. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2023. 408 с.

150. Національна економічна стратегія 2030 – переваги та недоліки документу. Економічна правда, 2021. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/03/18/672064/>

151. Нижник О. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 117–121.

152. Ніколаєнко К. В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 269–274.

153. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т.; уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. К. : АКОНІТ, 1999. Т. 3. 2001. 928 с.

154. Нусінов В. Я., Шура Н. О., Буркова Л. А. Комплексний підхід до оцінки ефективності діяльності підприємств у системі публічного управління. *Ефективна економіка*. 2016. № 6.

155. Огурченко В. Г. Нормативно-правові засади реалізації оперативно-розшукової функції в адміністративній діяльності Національної поліції: питання сьогодення. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. №5. С. 121–127.

156. Одінцова О. Г., Мостовий Г. І., Амосов О. Ю. Державне управління і менеджмент : Навч. посіб. у табл. і схемах; за заг. Ред. Г. С. Одінцової. Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. 492 с.

157. Оксін В. Ю. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 279–281.

158. Оксін В. Ю. Засади модернізації публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2020. № 48. С. 45–48.

159. Оксін В. Ю. Мета та цілі публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. *Наукові записки Центральноукраїнського державного*

педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія «Право». 2020. № 9. С. 102–105.

160. Оксін В. Ю. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.

161. Оксютенко К. В. Поняття інструментів публічного адміністрування цифрового суспільства в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 3(105). С. 239–243. <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-105-3.30>

162. Омелян В. О. Принципи адміністративного розсаду в діяльності публічної адміністрації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Спецвип. Ч. 1. С. 150–155.

163. Осіпов Ю. В., Шатрава С. О. Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту: питання теорії та практики : монографія. Харків : Факт, 2024. 292 с.

164. Осковський В. Про економічну політику сталого розвитку в Україні. *Економіка України*. 2010. № 6. С. 4–13.

165. Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021р.). Центр Разумкова, 2021. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-krainidovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>.

166. Павлов Н. С. Концепція «належного врядування»: сучасне розуміння та стан її реалізації в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. Т. 3. С. 3–7.

167. Павлов О. В. Перспективи та напрями державного регулювання соціально-економічної сфери в умовах криз. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=175>

168. Пандемія COVID-19 в Україні: соціальні наслідки; за наук. ред. В.П.Степаненка. Київ: ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2021. 406 с.

169. Паньков Д. А. Принципи правового регулювання колективних трудових відносин : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.05. Одеса, 2007. 210 с.

170. Паризька угода: Міжнародний документ від 12.12.2015. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_l61#Text

171. Пастущенко К. Чому після війни в Україні важливо продовжити децентралізацію. Економічна правда, 2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/03/23/698335/>

172. Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.

173. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Діса плюс, 2014. 432 с.

174. Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 12(1). С. 97–100.

175. Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.

176. Петришина М. Суб'єкти владних повноважень як адміністративні позивачі в адміністративному процесі України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 223–226.

177. Петрук І. П. Антикризове управління регіональним розвитком: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.05. Західноукраїнський національний університет Міністерства освіти і науки України, Тернопіль, 2020. 330 с.

178. Писаренко Н., Сьоміна В. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Х. : Право, 2011. 136 с.

179. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 № 528. Верховна Рада України. Законодавство України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF#Text>

180. Підгурська О. І. Лапко О. О. Створення та функціонування Стабілізаційного фонду в Україні. *Проблеми економіки*. 2015. № 4. С. 150–157.

181. Підгурська О. І. Функціонування і розвиток Стабілізаційного фонду України в умовах економічної нестабільності. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 2 (118). С. 110–114.

182. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>

183. Поняття «адміністративна послуга»: Навчальні теми НАВС. Національна академія внутрішніх справ: офіційний веб-портал, 2017. URL:https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec9.html

184. Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: Наказ Міністерства фінансів України 31 липня 2015 року № 684. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0378-21#Text>

185. Правознавство: підручник; В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін. ; за заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка.К. : КНЕУ, 2003. 767 с.

186. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 46–55.

187. Принципи та оцінка SIGMA. Реформа державного управління. URL: <https://par.in.ua/good-governance/sigma-principles>

188. Пристайко В. В. Поняття та принципи антикризового управління: загальна характеристика. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Державне управління. 2017. Т. 28(67). № 2. С. 16–19.

189. Приходько А. А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції: автореф дис... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 41 с.

190. Приходько А. А. Категорійно-понятійне розмежування адміністративно-правових засад та принципів запобігання й протидії корупції в Україні. *Modern scientific researches*. 2020. № 11. Ч. 4. С. 88–95.

191. Прищепя Н. П. Антикризове управління підприємствами як напрям забезпечення сталого розвитку. *Виробничий менеджмент: історія і сьогодення* : Матеріали круглого столу з нагоди 100-річчя виходу праці Анрі Файоля «Загальне і промислове управління» (1916 р.) (25 листопада 2016 р.). м. Київ. К., 2016. С. 140–142.

192. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

193. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

194. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

195. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 2630-VIII від 26.11.2018 року. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/2018#Text>

196. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ Національного агентства запобігання корупції від 28.12.2021 № 830/21. Верховна Рада України. Законодавство України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text>

197. Про Державний бюджет України на 2006 рік : Закон України від 20.12.2005 № 3235-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3235-15#Text>

198. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

199. Про затвердження Антикризових заходів фінансової стабілізації: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.1998 № 1413. Верховна Рада України. Законодавство України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1413-98-%D0%BF#Text>

200. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

201. Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 232 Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-%D0%BF#Text>

202. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF>

203. Про затвердження планів управління ризиками затоплення на окремих територіях у межах районів басейнів річок: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.10.2022 № 895-р. Верховна Рада України.

Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/895-2022-%D1%80#Text>

204. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 р. № 137-р. Верховна Рада України. Законодавство України. URL:<https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2024-rik-137r-160224>

205. Про затвердження Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах: Постанова Національного банку України від 11.06.2018 № 64. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0064500-18#n16>

206. Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками [...]: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-%D0%BF#Text>

207. Про затвердження Порядку застосування ризик-орієнтованого підходу в Бюро економічної безпеки України: Наказ Бюро економічної безпеки від 01.02.2023 № 36. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0350-23#Text>

208. Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом: Постанова Кабінету Міністрів України 01.08.2012 № 815. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text>

209. Про затвердження Порядку управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру та пожеж: Наказ МВС України від 31.07.2023 № 627. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1397-23#Text>

210. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. Урядовий

портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/Program/diyalnosti-kmu-20.pdf>

211. Про затвердження Тимчасового порядку надання державних, у тому числі адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737. Урядовий кур'єр від 05.08.2009. № 140.

212. Про заходи з невідкладного поліпшення фінансування Збройних Сил України для подолання кризового стану їх боєздатності: Рішення РНБО від 20.11.2009. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0015525-09#Text>

213. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/810/98/ed19980722#Text>

214. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text>

215. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

216. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023>

217. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 335. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF#Text>

218. Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування: Указ Президента України від 26.04.2005 № 706/2005. Верховна

Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706/2005#Text>

219. Про оборону України: Закон України № 1932-XII від 06.12.1991 року. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

220. Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 31.10.2008 № 639-VI. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-17#Text>

221. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 12.05.2005 року. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

222. Про Програму надзвичайних заходів щодо стабілізації економіки України та виходу її з кризового стану: Постанова Верховної Ради Української РСР від 03.07.1991 № 1291-XII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1291-12#Text>

223. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: Постанова Верховної Ради України від 15.12.2005 № 3227-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-15#Text>

224. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 липня 2001 року "Про невідкладні заходи щодо виводу з кризового стану науково-технологічної сфери [...]: Указ Президента України від 20.08.2001 № 640/2001. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640/2001#Text>

225. Про стан виконання антикризових заходів фінансової стабілізації в Україні: Рішення Ради регіонів при Президентові України від 24.09.1998 № 34/98. Редакція «Дебет-Кредит». URL: <https://docs.dtkr.ua/doc/v0034699-98>

226. Про створення Антикризової коаліції у Верховній Раді України п'ятого скликання: Повідомлення Верховної Ради України від 07.07.2006.

Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005001-06#Text>

227. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

228. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>

229. Про схвалення Плану України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 р. № 244-р. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvvalennia-planu-t180324>

230. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1805-р. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>

231. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 № 531-р. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/531-2008-%D1%80>

232. Про утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 № 485. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/485-2004-%D0%BF#Text>

233. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

234. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні; автор-упорядник О.А. Банчук. К.: Конус-Ю, 2009. 272 с.

235. Протокол взаємодії між органами місцевого самоврядування та гуманітарними організаціями: Методичні рекомендації Всесвітнього альянсу із протидії кризовим ситуаціям у містах. Urban Humanitarian Response Portal, 2019. URL: <https://www.urban-response.org/system/files/content/resource/files/main/Guidance%20Note%20Protocol%20of%20Engagement%20Ukrainian%20version.pdf>

236. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник; В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька ; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Х. : Магістр, 2011. 306 с.

237. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник. А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.

238. Пухкал О. Г., Гомоляко О. В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 106–112.

239. Резнікова О. Розбудова національної стійкості: концептуальні підходи, передові світові практики. Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-11/roa_presentation_niss_v01.pdf

240. Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

241. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів; упоряд.: І. Коліушко, В.Тимошук. К., 2005. 192 с.

242. Решетов О. О., Кирильчук В. Т., Стежко З. В. Основні сфери життєдіяльності суспільства. *Наукові записки* : зб. наук. пр. Кіровоград : КНТУ, 2012. Вип. 12, ч. 1. С. 48–51.

243. Решота О. А. Концепція демократичного врядування у реформуванні управління Європейського Союзу. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління національної академії державного управління при Президентіві

України. Вип. 27; за заг. ред. чл.кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпінцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 104–112.

244. Рівіс М. М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 217 с.

245. Рідей Н., Биковський Т., Биковський Я., Голубенко Т., Воронова Г., Мухацький М. Антикризисний менеджмент у системі надання державних послуг у сфері цивільного захисту. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2022. № 3(44). С. 224–233.

246. Рішення Конституційного Суду України від 10 травня 2000 року №8-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. №37. Ст.1592.

247. Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. №5. Ст. 192.

248. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 5, частини третьої статті 6, статті 32 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» (справа про угоди про розподіл продукції) від 6 груд. 2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 50. Ст. 2239.

249. Рубан В. М. Антикризисні інструменти та основні функції антикризового менеджменту. *Галицький економічний вісник*. Т. : ТНТУ, 2015. Том 48. № 1. С. 109–114.

250. Руденко О. М. Формування сучасної парадигми державного управління: історико-типологічний аспект. *Аналітика і влада: журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр.*; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т проблем держ. упр. та місц. самоврядування. Київ : НАДУ, 2012. № 6. С. 79–84.

251. Рудяк І. С. Парадигмальні особливості детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. №6. С. 121–127.

252. Рудяк І. С. Вплив російської агресії на становлення та розвиток інституту антикризового публічного адміністрування в Україні. *Правові основи відшкодування збитків від російської агресії: колективні та індивідуальні механізми*: матеріали круглого столу (м. Київ, 08 грудня 2023 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 84–86.

253. Рудяк І. С. Розгляд сервісної ідеї в еволюції становлення системи публічного адміністрування України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип. 5. С. 186–192.

254. Рудяк І. С. Стійкість публічного адміністрування в Україні: аналіз детермінант. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2024. Вип. 81. Ч. 2. С. 208–214.

255. Рудяк І. С. Щодо доцільності становлення та розвитку антикризового публічного адміністрування як новітньої форми вирішення питань публічного значення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 603–605.

256. Рудяк І. С. Основи теоретичного вивчення антикризового публічного адміністрування в Україні. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13–14 березня 2023 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 131–133.

257. Рудяк І. С. Принципи антикризового публічного адміністрування в Україні. *Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 07–08 лютого 2024 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 71–73.

258. Сапа Н. В. Наукові і праксеологічні засади формування механізмів антикризового державного управління в Україні та напрями їх впровадження. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2012. Вип. 49. С. 191–204.

259. Сапа Н. В. Теоретико-методологічні засади механізму антикризового державного управління. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2009. Вип. 38. С. 106–116.

260. Селюков В. С. Потіхенський А. І. Інструменти превентивної діяльності поліції у сфері протидії жорстокому поводженню з тваринами. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2024. № 2 (105). Ч. 2. С. 185–195. DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2024.2.40>.

261. Семенчук Т. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385–390.

262. Сидоренко К. В., Ващенко А. В. Сучасні антикризові стратегії розвинених країн світу. *Економічний простір*. 2020. № 159. С. 24–27.

263. Ситник Л. С. Тенденції розвитку антикризового управління економікою. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2009. № 3. Т. 2. С. 27–30.

264. Скочиляс-Павлів О. В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2014. № 801. С. 19–23.

265. Соколов А. В. Передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=898>

266. Солових В. П. Політико-адміністративні відносини в контексті сучасної державно-управлінської парадигми: дис. ... д-ра юрид. наук : 25.00.01. Національна академія державного управління при Президентові України. Харків, 2012. 386 с.

267. Сорока Л. Державне регулювання і управління та їх співвідношення із публічним адмініструванням. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. № 86. С. 204–209.

268. Сорока Л. Державний нагляд і контроль як основа адміністративно-правового забезпечення та реалізації державних гарантій. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 31. №4. С. 173–177.

269. Сорока Л., Дрозд О. Публічне адміністрування, судова влада та громадянський контроль. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 75–77.

270. Сорока Л. В., Луценко-Миськів Л. І. Аналіз сучасних проблем надання допомоги і захисту жінкам при досягненні глобальної гендерної рівності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 842–844.

271. Сорока Л. В., Луценко-Миськів Л. І., Куркова К. М. Правове регулювання платформізації суспільних відносин на прикладі соціально-трудової сфери. *Київський часопис права*. 2024. № 1. С. 85–91.

272. Спільні пропозиції бізнес-об'єднань до проєкту Стратегії відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого та середнього підприємництва до 2027 року. United Nations Development Programme, 2024. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/news/spilni-propozytsiyi-biznes-obyednan-do-proyektu-stratehiyi-vidnovlennya-staloho-rozvytku-ta-tsyfrovoyi-transformatsiyi-maloho-ta>

273. Стадниченко Т., Ліснєвська Ю. Удосконалення публічно-управлінських відносин в Україні в контексті впровадження європейських стандартів демократичного врядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 3(26). С. 72–81.

274. Старчук О. В. Підходи до розуміння нормативності принципів трудового права України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 12. С. 44–49.

275. Старчук О. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. Теорія та історія держави і права. Філософія права. 2012. №2. С. 40–43.

276. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія; В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. К. : НІСД, 2010. 288 с.

277. Стратегія людського розвитку, затверджена Указом Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text>

278. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. Урядовий портал. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf

279. Стукан Т. М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форма прояву. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 4. С. 37–41.

280. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія : Державне управління. 2020. Том 31(70). № 2. С. 33–37.

281. Теремецький В. І., Васильєв С. В. Воєнний стан: підстави для введення в Україні. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. 2022. №2(20). С. 4–7.

282. Терент'єва А. В., Кравченко Ю. П., Кропивницький Р. С. Антикризове публічне управління системою забезпечення соціальної безпеки в умовах воєнного стану. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 15 (Електронна версія).

283. Тимцуник В. І. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник. Полтава: РВВ ПДАА, 2015. 280 с.

284. Тимченко Г. П. Принципи судочинства України: методологія дослідження. *Правова держава*. 2010. Вип. 21. С. 306–317.

285. Ткаля О. В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». 2020. Т. 31(70). Ч. 2. № 2. С. 125–130.

286. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 2. С. 30–37.

287. Томчук А. В., Боровик А. В. Адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2021. № 49. С. 49–52.

288. Третина українців має нижчий середнього рівень якості життя, 70% невпевнені у майбутньому. Укрінформ, 2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3787253-tretina-ukrainciv-mae-riven-akosti-zitta-nizcij-serednogo-70-nevpevneni-u-majbutnomu.html>

289. Тучак М. О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2002. 209 с.

290. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої [...]: Міжнародний документ від 27.06.2014. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

291. Україна проти COVID-19: Рада ухвалила антикризові закони. DLA Piper, Київ, Україна. URL: <https://usubc.org/site/recent-news/ukraine-vs-covid-19--parliament-passes-anti-crisis-laws>

292. Ухвала Верховного суду від 05 квітня 2021 року. ЄДР судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015770?fbclid=IwAR2iYctzm0FW6J3lzw2JInFnME90FCp6-GCxZ5Tb8Jg0agU5oAPm2WkIWog>

293. Федорченко А. А. Наукове розуміння концепту «принципи публічного адміністрування діяльності місцевих судів в Україні». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 6. Т. 2. С. 198–202.

294. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006.

295. Фулей Т. Римське право як основа сучасних загальнолюдських принципів права. *Актуальні проблеми держави та права*. 2001. Вип. 13. С. 20–26.

296. Фурдичко Л. Є., Жовтанецька Я. В. «Суть і необхідність антикризового управління промисловими підприємствами в сучасних умовах» *Науковий вісник НЛТУ України*. 2012. Вип. 22. №. 9. С. 273–278.

297. Ханик Ю. Б. Вплив рівня довіри громадян до суб'єктів публічної влади на застосування публічного маркетингу в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2021. № 2. Т. 9. С. 43–49.

298. Хотинська О. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006.

299. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»). Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ. 2014. 97 с.

300. Чернявський А. Д. Антикризове управління підприємством: Навч. посіб. К.: МАУП, 2006.

301. Чикаренко І. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. № 4(11). С. 250–262.

302. Шармії В. Проблеми та перспективи становлення в Україні європейської моделі функціонування самоврядних структур. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 149–154.

303. Шевченко О. О. Історія економіки та економічної думки: сучасні економічні теорії: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2012. 280 с.

304. Шереметьєва Л. А., Беца І. І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.

305. Шишка Р. Б. Категорія «засади» у приватному праві. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 144–147.

306. Шкарупа К. В. Особливості превентивної діяльності Національної поліції України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 3 (9). С. 155–161. DOI: <https://doi.org/10.34015/2523-4552.2019.3.12>

307. Шкільняк М. М. Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування: звіт про науково-дослідну роботу. ЗУНУ, 2022. 382 с.

308. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

309. Шпарага Ю. І. Нормативні засади діяльності регіонального департаменту соціального захисту населення: порівняльно-правовий аналіз. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3(28). Т. 2 С. 134–138.

310. Шпачук В. В. Теоретичні положення концепції антикризового управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 1. С. 75–77.

311. Шпиґа П., Карпенко Ю. Відповідність стратегії реформування державного управління України вимогам регламенту Кабінету Міністрів. *Public administration aspects*. 2023. № 11. С. 21–27.

312. Щербина В. А. Співвідношення приватного блага та суспільного інтересу у праві. *«Молодий вчений»*. 2019. № 11 (75). С. 74–79.

313. Що таке суспільний інтерес і як він впливає на доступ до інформації? Центр демократії та верховенства права, 2022. URL: <https://cedem.org.ua/consultations/suspilnyi-interes-dostup/>

314. Щодо безпекових гарантій для України за Будапештським меморандумом. Офіс Президента України: офіційний сайт, 2020. URL: <https://www.president.gov.ua/news/shodo-bezpekovich-garantij-dlya-ukrayini-za-budapeshtskim-mem-64649>

315. Юрик Н. Гарматюк О. Дослідження антикризових інструментів в діяльності публічної організації. *Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування*: Колективна монографія. Т. : ФОП Паляниця В. А. С. 255–267.

316. Яворська Т. В. Адміністративні інструменти державного регулювання страхового підприємництва України. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки*. 2011. Вип. 27(1). С. 33–37.

317. Яремко І. І. Ефективність публічного управління та адміністрування: проблеми та напрями вдосконалення процесів оцінювання. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку*. 2022. № 1 (7). С. 49–56.

318. Яценко В., Орел О., Комаровський І. Передумови та ключові питання публічного управління в умовах війни. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Вип. 27. С.153–162.

319. Abdullrazak, S. H., & Alyamani, A. A. (2019). The characteristics of innovative leadership and it's role in stages of crisis management survey study in the (undp) in iraq construction sector. *Tikrit Journal of Administration and Economics Sciences*, 15(47 Part 1), 290–309.

320. About Quality of Life Indices At This Website. Numbeo, 2024. URL: https://www.numbeo.com/quality-of-life/indices_explained.jsp

321. Afani, K., & Khalkani, P. (2018). Investigating the impact of freedom-thinking leadership on crisis management with emphasis on staff training and improvement (case study: Red Crescent Society of West Azarbaijan province). *Scientific Journal of Rescue and Relief*. 10 (2-38), 101-114. <https://www.sid.ir/en/journal/>

322. ALHumeisat, E., & ALBashabsheh, S. (2020). The Impact of Transformational Leadership on Crisis Management in the Cellular Communications Sector in Jordan. *Modern Applied Science*, 14, 27. <https://doi.org/10.5539/mas.v14n12p27>

323. Angela Kallhoff, *Why Democracy Needs Public Goods*, Lexington Books (Rowman & Littlefield Publishers), 2011, 163 pages. <https://doi.org/10.4000/oeconomia.378>

324. Arndt, W. Prawo w III RP – gdzie jest zasada dobra wspólnego? Rzeczpospolita 1989-2009. Zwyczajne państwo Polaków? Ośrodek Myśli Politycznej. Kraków, 2009, pp. 256–270.

325. De Groeve, T. (2020). Knowledge-based crisis and emergency management. Sucha V. & Sienkiewicz M., (Eds), Science for Policy Handbook (pp. 182-194). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-822596-7.00016-4>

326. Demiroz, F. (2017). Governance in Crisis Management. In: Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance (pp. 39-89). Springer, Cham https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2893-1

327. Dumulescu, D., & Muțiu, A. I. (2021). Academic Leadership in the Time of COVID-19– Experiences and Perspectives. *Frontiers in Psychology*, 12, 1272.

328. Filatova, O. M. (2009). Crisis management of the economy: historical and economic aspect. Problems and prospects of development of cooperation Between countries of Eastern Europe southeastern within the Black Sea economic cooperation and GUAM

329. Gavkalova, N., Akimova, L., & Akimov, O. (2023). Anti-crisis Management Mechanism in the Digital Age. *Marketing and Management of Innovations*, 14(4), 188–199. <https://doi.org/10.21272/mmi.2023.4-14>

330. Governance for Sustainable Human Development, An Integrated Paper On The Highlights Of Four Regional Consultation Workshops on Governance for Sustainable Human Development. United Nations Development Programme. 1997. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3831662>

331. Guo, J., Zhang, C., Wu, Y., Li, H., & Liu, Y. (2018). Examining the determinants and outcomes of netizens' participation behaviors on government social media profiles. *Aslib Journal of Information Management*, 70(4), 306-325. <https://doi.org/10.1108/AJIM-07-2017-0157>

332. Hanslik, M. K. (2018). The use of charismatic leadership in crisis management in policing. Master dissertation, Texas State University.

333. Hetman Ye. Kobrusieva Ye. Dzharova O. Administrative and legal regulation of the national security system of Ukraine. *Journal of law and political sciences*. 2022. Vol. 30. Iss. 1. P. 176–190.

334. Hornmoen, H., & Maseide, P. H. (2018). Social media in management of the terror crisis in Norway: Experiences and lessons learned. In Hornmoen DOI: <https://doi.org/10.1108/978-1-78756-269-120181009>

335. Human development report 2002 Deepening Democracy in a Fragmented World. UNDP (United Nations Development Programme). 2002. URL: <https://hdr.undp.org/content/human-developmentreport-2002>

336. IMF. World economic outlook reports, April 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weoapril-2020>

337. Jonker, J. (2019). Effective crisis communication management: Perspectives from public relations and communications practitioners (Doctoral dissertation, University of Pretoria).

338. Kapucu, N., & Ustun, Y. (2018). Collaborative crisis management and leadership in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 41(7), 548–561.

339. Le Code européen d'éthique de la police: recommandation № Rec(2001)10 adopté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 19 septembre 2001. URL: <https://books.google.com.ua>

340. Manzhula A., Okopnyk O., Lashkun A., Yurchenko V., Rudoi K. The ratio of electronic and public services: legal aspect. *Cuestiones Políticas*. 2022. № 40 (72). C. 582–590.

341. Muller E.Ch.M. The legal instruments of publicprivate partnerships : Thses de doctorat; E.Ch.M. Muller URL: <http://scd-theses.u-strasbg.fr/1862/>

342. Nojumi, A. R., Givehchi, S., & Zadeh, A. M. (2015). Crisis management arising from technological risks and its models in south pars: A systematic review. *Journal of Materials and Environmental Science*, 6(7), 1965–1974.

343. Olaniran, B. A., & Scholl, J. C. (2020). Anticipatory model of crisis management and crisis communication center (CCC) The Need to Transfer New

Knowledge to Resources. In H. Dan O'Hair Mary John O'Hair Erin B. Hester Sarah Geegan, (Eds.), *The Handbook of Applied Communication Research* (pp. 297–311). DOI: <https://doi.org/10.1002/9781119399926.ch18>

344. Padhan, R., & Prabheesh, K. P. (2019). Effectiveness of early warning models: A critical review and new agenda for future direction. *Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan*, 22(4), 457–484. <https://doi.org/10.21098/bemp.v22i4.1188>

345. Plunkett, Lorne C., and Guy A. Hale. *The Proactive Manager: The Complete Book of Problem Solving and Decision Making*. John Wiley & Sons, 1982.

346. Public administration in Ukraine: SIGMA Monitoring Reports. OECF, 2024. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/078d08d4-en.pdf?expires=1707400859&id=id&accname=guest&checksum=46A9B89D857F280122C3C7485BEAFD3B>

347. Public administration: Max Weber. BRITANNICA, 2023. URL: <https://www.britannica.com/topic/public-administration>

348. Public Goods. Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2021. URL: <https://plato.stanford.edu/entries/public-goods/>

349. Quality of Life in Ukraine. Numbeo, 2024. URL: https://www.numbeo.com/quality-of-life/country_result.jsp?country=Ukraine

350. Quality of Life Index by Country 2021. Numbeo, 2021. URL: https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp?title=2021

351. Quality of Life Index by Country 2022. Numbeo, 2022. URL: https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp?title=2022

352. Quality of Life Index by Country 2023. Numbeo, 2023. URL: https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp?title=2023

353. Quality of Life Index by Country 2024. Numbeo, 2024. URL: https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp?title=2024

354. Que sont les actes administratifs unilatéraux. Vie publique. 2013. URL: <http://www.vie-publique.fr/decouverteinstitutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/que-sont-actes-administratifsunilateraux.html>.

355. Sawrikar N. What is the importance of good governance? Quora. 2016.

URL: [https:// www.quora.com/Whatistheimportanceofgoodgovernance](https://www.quora.com/Whatistheimportanceofgoodgovernance)

356. Sean Ingham. Public good (Economics). Encyclopaedia Britannica.

URL: <https://www.britannica.com/money/public-good-economics>

357. Suhimat, S. A. M. (2017). The impact of human capital in crisis management: A case study of the health and interior ministries in Jordan. Ph.D thesis. Aligarh Muslim University.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Рудяк І.С. Щодо доцільності становлення та розвитку антикризового публічного адміністрування як новітньої форми вирішення питань публічного значення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 12. С. 603–605. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-12/145>

2. Рудяк І.С. Розгляд сервісної ідеї в еволюції становлення системи публічного адміністрування України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. Вип. 5. С. 186–192. DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.5.31>

3. Рудяк І.С. Парадигмальні особливості детермінації змісту та сутності публічного адміністрування в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. №6. С. 121–127. DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2023-6-20>

4. Рудяк І.С. Стійкість публічного адміністрування в Україні: аналіз детермінант. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2024. Вип. 81. Ч. 2. С. 208–214. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.2.32>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Рудяк І.С. Вплив російської агресії на становлення та розвиток інституту антикризового публічного адміністрування в Україні. *Правові основи відшкодування збитків від російської агресії: колективні та індивідуальні механізми: матеріали круглого столу* (м. Київ, 08 грудня 2023 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 84–86.

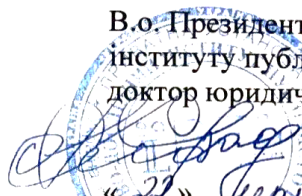
6. Рудяк І.С. Основи теоретичного вивчення антикризового публічного адміністрування в Україні. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в*

умовах сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13–14 березня 2023 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 131–133.

7. Рудяк І.С. Принципи антикризового публічного адміністрування в Україні. *Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 07–08 лютого 2024 року).* Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 71–73.

ЗАТВЕРДЖУЮ

В.о. Президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор


Сергій КОРОЄД
«22» червня 2011 р.

А К Т

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
Рудяка Івана Сергійовича на тему «Засади антикризового публічного
адміністрування в Україні», поданого на здобуття ступеня доктора
філософії зі спеціальності 081«Право» у науково-дослідну діяльність
Науково-дослідного інституту публічного права**

Комісія в складі: заступника директора Інституту з наукової роботи, доктора юридичних наук, професора Гаруста Юрія Віталійовича (голова комісії), провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, старшого дослідника Козіна Сергія Миколайовича, провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, старшого дослідника Шкарупи Костянтина Вікторовича склала цей акт про те, що матеріали дисертації Рудяка Івана Сергійовича на тему «Засади антикризового публічного адміністрування в Україні», (на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081«Право») мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній діяльності наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем становлення та розвитку антикризового публічного адміністрування в Україні, та використовуються Інститутом в межах реалізації науково-дослідної теми «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0120U105390).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів та аспірантів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертації Рудяка Івана Сергійовича на тему «Засади антикризового публічного адміністрування в Україні» вважати впровадженими у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права, під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих

на вирішення теоретико-методологічних проблем становлення та розвитку антикризового публічного адміністрування в Україні.

Голова комісії:

Юрій ГАРУСТ

Члени комісії:

Сергій КОЗІН

Костянтин ШКАРУПА

Додаток В**ЗАТВЕРДЖУЮ**

В.о. Президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор

Сергій КОРОЄД

«28» липня 2024 р.

АКТ**упровадження результатів дисертаційного дослідження**

Рудяка Івана Сергійовича на тему «Засади антикризового публічного адміністрування в Україні», поданого на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081«Право» в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія в складі: заступника директора Інституту з наукової роботи, доктора юридичних наук, професора (голова комісії) Гаруста Юрія Віталійовича (голова комісії), провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, старшого дослідника Козіна Сергія Миколайовича, провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, старшого дослідника Шкарупи Костянтина Вікторовича склала цей акт про те, що матеріали дисертації Рудяка Івана Сергійовича на тему «Засади антикризового публічного адміністрування в Україні» (на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081«Право») мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються в освітньому процесі. Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано при розробленні лекційних курсів з дисципліни, яка викладається у Науково-дослідному інституті публічного права, а саме «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших дисциплін, які викладаються в Інституті. Лекційний курс окремих тем навчальних дисциплін увібрав положення цього дисертаційного дослідження.

ВИСНОВОК:

результати дисертаційного дослідження на тему: «Засади антикризового публічного адміністрування в Україні» Рудяка Івана Сергійовича вважати впровадженими в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права з дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми».

Голова комісії:

Юрій ГАРУСТ

Члени комісії:

Сергій КОЗІН

Костянтин ШКАРУПА