



ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ



Серант Мар'ян Андрійович

здобувач освітньо-наукової програми доктора філософії за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» кафедри публічного управління та адміністрування Національного лісотехнічного університету України.

Ключові слова: публічне управління, сталий розвиток, стійкість держави/громади, міжнародна підтримка, післявоєнна відбудова.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 року занурило країну в безпрецедентну кризу, випробовуючи стійкість та адаптивність усіх її інституцій. Серед гуманітарного спустошення та економічного руйнування роль державного управління стала критично важливою для забезпечення безперервного функціонування держави, підтримки соціальної згуртованості, надання життєво необхідних послуг та координації національних оборонних зусиль. Цей матеріал має на меті надати комплексний аналіз заходів, вжитих для підвищення ефективності державного управління в Україні з початку 2022 вторгнення. Буде досліджено вплив прийнятих заходів, спираючись на висновки різних реформ та ініціатив, та запропонує подальші стратегічні кроки для майбутнього розвитку. Аналіз ґрунтується на опрацюванні різних документів, які було опубліковано після початку війни, включно з звітами міжнародних авторитетних організацій, таких як: Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Програма розвитку ООН (ПРООН) та програма Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), а також академічні статті та офіційні звіти уряду України. Вказані джерела покликані забезпечити багатогранний та все сторонній

погляд на виклики, що постали перед Україною, та інноваційні рішення, впроваджені в державному секторі України під час війни.

Шлях України до сучасної та ефективної системи державного управління не розпочався з лютого 2022. Швидше, це був безперервний процес, розпочатий після Революції Гідності 2014, зумовлений прагненнями до європейської інтеграції та демократичної консолідації. У цей період було започатковано амбітні реформи державного управління, спрямовані на узгодження українського управління зі стандартами ОЕСР та ЄС, як детально описано у звіті ОЕСР 2002 [1]. Ключовими напрямками цього порядку денного реформ були зміцнення інституційної спроможності, боротьба із системною корупцією та впровадження масштабного процесу децентралізації. Стратегія реформування державного управління, наприклад, на період до 2021, продемонструвала помітний прогрес, досягнувши 57% своїх цільових показників та виконавши 87% запланованих заходів до кінця 2021 [1].

Зокрема, реформа децентралізації була трансформаційною. Це призвело до об'єднання понад 10000 місцевих рад у 1469 муніципалітети, що значно збільшило їхні адміністративні обов'язки та відповідальність за надання послуг, а також розширило їхню дохідну базу [1]. Таке розширення можливостей місцевих органів влади виявилось критичним фактором стійкості країни, що дозволило більш гнучко та локалізовано реагувати на кризи. Крім того, зусилля щодо створення надійної антикорупційної інфраструктури, включаючи створення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Спеціальної антикорупційної прокуратури (САП), заклали вирішальну основу для підвищення прозорості та підзвітності [1]. Хоча до діяльності та ефективності цих органів залишається багато запитань. Незважаючи на впровадження та труднощі з якими стикались реформи, всі вони сприяли певному рівню інституційного потенціалу та адаптивності, які стали безцінними, коли розпочалося повномасштабне вторгнення. Попередня відданість модернізації та європейським стандартам забезпечила життєво важливу основу для швидких

змін, зумовлених війною, демонструючи, що навіть перервані реформи можуть принести значні дивіденди в часи кризи.

Війна стала неочікуваним каталізатором, прискоривши темпи реформ та спонукаючи до інноваційних рішень для підтримки та підвищення ефективності державного управління та адміністрування. Ці заходи можна загалом розділити на кілька взаємопов'язаних сфер:

1. Цифровізація та електронне урядування: стовп стійкості до війни.

Довоєнні інвестиції України в цифровізацію виявилися стратегічним активом, перетворившись на критичний стовп стійкості до війни. Додаток «Дія», комплексний мобільний додаток для цифрових документів та державних послуг, став незамінним для взаємодії громадян з державою в екстремальних умовах. Як зазначила Матвеєва з колегами (2024), “загальнонаціональна цифровізація не сповільнилася в 2022 - 2024 роках, а уряд України навпаки продовжив шлях цифрової трансформації державних послуг” [8]. Функціональність Diia була швидко розширена для задоволення потреб воєнного часу, зокрема:

- Послуги для внутрішньо переміщених осіб (ВПО): Сприяння реєстрації, заявки на фінансову допомогу та доступ до житла для мільйонів осіб, переміщених внаслідок конфлікту;
- Програми фінансової допомоги: Спрощення розподілу екстреної допомоги та соціальних виплат постраждалому населенню;
- Інформація та звітність про воєнні події: Забезпечення безпечної платформи для громадян, щоб вони могли повідомляти про переміщення ворожих військ, пошкоджену інфраструктуру та гуманітарні потреби, тим самим підвищуючи ситуаційну обізнаність та залучення громадян до оборонних зусиль;
- Реєстрація бізнесу та спрощення: Коригування та спрощення процедур для створення та ведення бізнесу, тимчасова заміна складних процесів ліцензування простими деклараціями для підтримки економічної діяльності під час війни [1].

Ця цифрова трансформація не лише забезпечила безперервність державних послуг, незважаючи на фізичні перебої, але й значно підвищила прозорість та зменшила можливості для корупції, мінімізуючи взаємодію між людьми в адміністративних процесах. Електронна система закупівель ProZorro, широко визнана своєю ефективністю, продовжувала функціонувати, забезпечуючи прозорість державних витрат навіть під час війни [1]. Гнучкість цифрової інфраструктури України дозволила уряду підтримувати високий рівень функціональності, навіть стикаючись з кібератаками та фізичним руйнуванням інфраструктури.

Ефективна реформа децентралізації, запроваджена до війни, виявилася важливою у здатності України протистояти вторгненню. Місцеві органи влади, наділені більшою автономією та ресурсами, стали першим рівнем захисту та допомоги на нагальні потреби своїх громад. Вони взяли на себе вирішальну роль у:

- Координації гуманітарної допомоги: Організації розподілу продуктів харчування, ліків, та житла постраждалому населенню.
- Цивільній обороні та евакуації: Координації місцевих оборонних зусиль, створенні притулків та управлінні маршрутами евакуації.
- Ремонту інфраструктури: Ініціювання швидкого ремонту важливої інфраструктури, пошкодженої внаслідок бойових дій.
- Мобілізації громади: сприяння тісній співпраці між місцевими органами влади та організаціями громадянського суспільства для вирішення нових викликів [8].

У статті 2022, написаній Міхальським, Матвійшиним та Луговою, хоча й визнається обмеження адміністративної реформи, підкреслюється її критична роль у зміцненні стійкості країни [7]. Війна ще більше прискорила процес децентралізації, при цьому місцеві органи влади продемонстрували надзвичайну ініціативність та адаптивність перед обличчям безпрецедентних викликів. Ця модель локалізованого управління дозволила швидше приймати рішення та

вживати індивідуальних заходів, що виявилось ефективнішим, ніж високо централізована система в динамічному середовищі воєнного часу.

Незважаючи на величезний тиск війни, Україна зберігає свою відданість антикорупційним реформам, визнаючи, що доброчесність має вирішальне значення для національної безпеки та міжнародної підтримки. Уряд зосередився на забезпеченні прозорого та підзвітного використання значної міжнародної допомоги. У звіті USAID про пряму бюджетну підтримку України підкреслюються суворі механізми нагляду, зазначаючи, що „USAID запровадило комплексну систему нагляду та підзвітності, щоб забезпечити використання коштів за призначенням“ [4]. Ключові антикорупційні ініціативи та розробки включають:

- Національна антикорупційна стратегія (2022): Прийняття цієї стратегії в червні 2022, як зазначає ОЕСР, забезпечило чітку дорожню карту для подальших зусиль у боротьбі з корупцією, що відповідає вимогам вступу до ЄС [1];
- Зміцнення антикорупційних інституцій: Незважаючи на постійні виклики, продовжувалися зусилля щодо зміцнення незалежності та ефективності таких органів, як НАБУ та САП, які мають вирішальне значення для розслідування та переслідування корупції на високому рівні [1];
- Прозорість у відбудові: У міру посилення дискусій щодо післявоєнної відбудови, механізми прозорих закупівель та фінансового управління стають пріоритетними для запобігання корупції у відбудовних зусиллях [1];
- Ці заходи є життєво важливими не лише для внутрішнього управління, але й для підтримки довіри та постійної фінансової та політичної підтримки міжнародних партнерів, що є необхідним для виживання та відновлення України.

Війна створила величезне навантаження на державну службу України, через що значна кількість посадовців була переміщена, служила у збройних силах або діяла під прямою загрозою. Незважаючи на ці виклики, державне управління продемонструвало надзвичайну стійкість та гнучкість. У звіті ОЕСР про державне управління в Україні за 2023 чітко зазначено, що “державне управління України

демонструє високу стійкість та гнучкість під час війни” [2]. Заходи, вжиті для забезпечення безперервності управління, включали:

- Дистанційна робота: Широке впровадження дистанційної роботи дозволило державним службовцям продовжувати виконувати свої обов'язки з безпечніших місць, як в Україні, так і за кордоном.
- Спрощення адміністративних процедур: Упорядкування бюрократичних процесів для пришвидшення прийняття рішень та надання послуг, особливо в критично важливих районах.
- Адаптація державних послуг: Розробка нових послуг для реагування на потреби воєнного часу, таких як фінансова допомога постраждалим громадянам та платформи для воєнної інформації [1].
- Збереження основних функцій: Незважаючи на втрати персоналу та перебої, уряд успішно підтримував основні державні функції як на національному, та місцевому рівнях [1].

Ця адаптивність забезпечила, що держава могла продовжувати управляти та забезпечувати своїх громадян за найскладніших обставин, що свідчить про відданість українських державних службовців та гнучкість адміністративної системи.

Міжнародні партнери відіграли вирішальну роль у підтримці реформ державного управління в Україні та її здатності функціонувати під час війни. Їхній внесок виходить за рамки фінансової допомоги та включає технічну допомогу, політичні консультації та розбудову потенціалу.

Такі організації, як ОЕСР, ПРООН та USAID, відіграли ключову роль.

Через свою програму SIGMA ОЕСР надавала постійні оцінки та рекомендації щодо реформи державного управління, спрямовуючи Україну на відповідність європейським стандартам та підтримуючи її прагнення до вступу до ЄС [1, 2].

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй відіграла важливу роль у підтримці широкого спектру ініціатив, від зміцнення місцевого самоврядування та стійкості громад до сприяння цифровій трансформації та зусиллям з відновлення.

Їхні щорічні звіти за 2022 та 2023 роки детально описують масштабні програми, спрямовані на підтримку основних послуг, сприяння соціальній згуртованості та підготовку до сталого відновлення [5, 6].

USAID: Агентство США з міжнародного розвитку надало критично важливу пряму бюджетну підтримку в поєднанні з надійними механізмами нагляду для забезпечення підзвітності та запобігання корупції, тим самим зміцнюючи фінансову стабільність та управлінську спроможність України під час конфлікту [4].

У статті Милованова та Роланда (2024) підкреслюється глибока важливість сталої міжнародної підтримки післявоєнної відбудови та реформ управління України, наголошуючи на тому, що така допомога є не лише гуманітарною, а й основоположною для майбутньої демократичної та економічної стабільності країни [8]. Ця міжнародна співпраця була життєво важливою для того, щоб Україна не лише змогла пережити безпосередні наслідки війни, але й продовжити свій шлях до побудови більш ефективного та стійкого державного управління.

Хоча державне управління України продемонструвало надзвичайну стійкість та адаптивність, триваюча війна та неминуче завдання післявоєнного відновлення вимагають постійних та стратегічних реформ. Наступні кроки є вирішальними для закріплення досягнутих успіхів та побудови більш ефективної, прозорої та підзвітної системи:

Подальше розширення можливостей місцевих органів влади шляхом делегування більшої кількості обов'язків та забезпечення їх достатніми фінансовими та людськими ресурсами. Це включає інвестування в навчання місцевих посадовців та сприяння міжмуніципальній співпраці для вирішення регіональних диспропорцій та покращення надання послуг [1]. Метою має бути зміцнення місцевого самоврядування, як основи демократичної стійкості.

Ще одним важливим напрямком роботи є зміцнення антикорупційних інституцій та механізмів: Незважаючи на прогрес, корупція залишається значною загрозою. Вкрай важливо забезпечити повну незалежність та операційну

ефективність антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК) та захистити їх від політичного втручання. Підвищення прозорості у сфері державних закупівель, декларацій активів та судової системи матиме вирішальне значення, особливо під час масштабних зусиль з реконструкції, для запобігання незаконному збагаченню та забезпечення використання ресурсів на благо суспільства [1, 4].

Необхідно продовжити модернізацію державної служби шляхом професійного розвитку. Інвестування в професіоналізацію державної служби має відбуватись шляхом набору персоналу на основі заслуг, конкурентної заробітної плати та програм безперервного навчання. Це включає розвиток спеціалізованих навичок для кризового менеджменту, цифрового управління та європейської інтеграції. Створення більш гнучкої та привабливої системи державної зайнятості буде важливим для утримання талантів та залучення нових фахівців, особливо в повоєнному середовищі [2].

Напрямок розширення та вдосконалення цифрових державних послуг повинен забезпечуватись їхньою доступністю, безпекою та зручністю у використанні. Це передбачає подальший розвиток платформ, таких як “Дія”, інтеграцію більшої кількості послуг, та використання аналітики даних для розробки політики на основі доказів та фактів. Одночасно, надійні заходи кібербезпеки повинні постійно посилюватися для захисту критично важливої цифрової інфраструктури від постійних загроз [8].

Розробка комплексної та прозорої систему реконструкції покликана створити чітку, інклюзивну та прозору систему для повоєнної реконструкції, яка охоплює всі рівні влади, громадянське суспільство, приватний сектор та міжнародних партнерів. Ця структура повинна пріоритезувати стратегічне планування, ефективний розподіл ресурсів та надійний нагляд, щоб забезпечити усім необхідним зусилля, які сприятимуть у відновленні сталого розвитку та покращенню управління [8]. Уроки минулих зусиль з відновлення в інших постраждалих від конфлікту регіонах повинні бути інтегровані в майбутню діяльність органів управління.

Критично важливим для управління стає посилення стратегічного планування та координації політики центрального уряду через роботу пов'язану з координацією діяльності між міністерствами та іншими рівнями влади. Це життєво важливо для узгодженого впровадження політики, особливо в контексті вступу до ЄС.

Війна в Україні, розпочата російським вторгненням у 2022 році, стала безпрецедентним випробуванням для системи державного управління країни. Водночас вона також стала потужним каталізатором для прискорених інновацій та глибоких реформ. Заходи, вжиті для підвищення ефективності державного управління, починаючи від широкого впровадження інструментів цифровізації та електронного врядування, таких як “Дія”, і закінчуючи стратегічним використанням децентралізованих структур місцевого самоврядування та непохитною відданістю зусиллям у боротьбі з корупцією, стали основоположними для надзвичайної стійкості країни. Ці адаптації не лише забезпечили безперервність виконання основних державних функцій та надання послуг в умовах надзвичайного тиску, але й заклали міцнішу основу для майбутнього управління.

Незамінна підтримка міжнародних партнерів, включаючи ОЕСР, ПРООН та USAID, відіграла вирішальну роль у зміцненні адміністративної спроможності України та забезпеченні необхідних ресурсів та експертизи для цих реформ. Оскільки Україна дивиться до майбутнього відновлення та європейської інтеграції, зобов'язання щодо подальших стратегічних реформ, включаючи поглиблення децентралізації, зміцнення антикорупційних інституцій, модернізацію державної служби та розвиток цифрового врядування, матиме першочергове значення. Спираючись на отриманий досвід та адаптивний дух, продемонстрований під час війни, Україна має можливість створити більш ефективну, прозору та підзвітну систему державного управління. Таке зміцнене управління буде не лише важливим для подолання складнощів післявоєнної відбудови, але й слугуватиме наріжним

каменем довгострокового демократичного розвитку, економічного процвітання та стійкого суверенітету країни.

Список використаних джерел:

- 1 OECD. (2022). Public governance in Ukraine: Implications of Russia's war. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/07/public-governance-in-ukraine_7a1de7cf/c8cbf0f4-en.pdf
2. OECD. (2023). Public administration in Ukraine. https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58/078d08d4-en.pdf
4. USAID. (2024). USAID's Direct Budget Support to Ukraine - Inspector General https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2024-09/OIG%20Final%20Report%20-%20DBS%20Mandated%20Assessment%202024_0.pdf
5. UNDP. (2023). UNDP Annual Results Report 2022 <https://ukraine.un.org/en/235378-undp-annual-results-report-2022>
6. UNDP. (2024). UNDP Annual Recovery Results Report 2023 <https://ukraine.un.org/en/265953-annual-recovery-results-report-2023-united-nations-ukraine>
7. Michalski T., Matviyishyn Y., Luhova Y. (2022). Weaknesses and successes of the Ukrainian administrative reform. *Czasopismo Geograficzne*, 93(3): 451–472. <https://doi.org/10.12657/czageo-93-18>
8. Matveieva, O., Mamatova, T., Borodin, Y., Gustafsson, M., Wihlborg, E., & Kvitka, S. (2024). Digital Government in Conditions of War: Governance Challenges and Revitalized Collaboration between Local Authorities and Civil Society in Provision of Public Services in Ukraine. Hawaii International Conference on System Sciences 2024 (HICSS-57). DOI 10.24251/HICSS.2024. 249