

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Моргунов О. А., Музичук О. М.

Спираючись на аналіз наукових поглядів учених та дослідження діяльності органів державної влади в Україні, виокремлено особливості діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану, а саме адаптивний підхід до формування штатів певного органу державної влади, у тому числі із застосуванням вахтових методів, можливості роботи в дистанційному режимі; розширення компетенції органів державної влади за рахунок виконання раніше не властивих їм завдань та функцій, особливо в регіонах проведення активних бойових дій; переосмислення території дії органів виконавчої влади з можливістю передислокації на інші території при фактичному виконанні покладених на них повноважень; зростання ролі взаємодії різних органів державної влади у межах державного апарату для взаємного перекриття тих або інших функцій в умовах воєнного стану.

На основі наведених особливостей сформовано новітні принципи діяльності органів державної влади, характерні саме для режиму воєнного стану, до яких віднесено принципи компліментарності та адаптивності.

На основі сформованих положень і підходів виділено шляхи вдосконалення діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану, зокрема впровадження у діяльність органів державної влади на рівні нормотворчості та управлінських рішень принципу адаптивності; розширення переліку віртуальних ресурсів, сайтів, сторінок у соціальних мережах, платформ, каналів, які можна застосовувати при дистанційній комунікації з населенням; організаційне та нормативне врегулювання якнайширшого кола процесів в рамках взаємодії різних органів державної влади в межах державного апарату задля забезпечення їх компліментарності; ретельне планування діяльності органів державної влади; підвищення соціального статусу державної служби, зарплат державних службовців низової та середньої ланки в умовах зростання рівня довіри населення до державних інституцій з метою недопущення корупційних проявів.

**Ключові слова:** органи державної влади, державний апарат, воєнний стан, взаємодія, публічне адміністрування, ефективність, вдосконалення.

Morhunov O. A., Muzychuk O. M. Ways of improving the activity of state authorities in the conditions of martial law

Based on the analysis of the scientific views of scientists and the study of the activities of state authorities in Ukraine, the peculiarities of the activities of state authorities in conditions of martial law are highlighted, namely, an adaptive approach to the formation of the staff of a certain state authority, including the use of shift methods, the possibility of remote work regime; expansion of the competence of state authorities due to the performance of tasks and functions that were not previously inherent to them, especially in the regions of active hostilities; rethinking the territory of action of executive authorities with the possibility of redeployment to other territories in the actual execution of the powers entrusted to them; the growth of the role of interaction of various state authorities within the state apparatus for the mutual overlap of certain functions in the conditions of martial law.

On the basis of the above features, the latest principles of the activity of state authorities were formed, which are characteristic of the martial law regime, including the principles of complementarity and adaptability.

On the basis of the established provisions and approaches, the ways of improving the activities of state authorities in the conditions of martial law are identified, in particular, the implementation of the principle of adaptability in the activities of state authorities at the level of rule-making and management decisions; expansion of the list of virtual resources, sites, pages in social networks, platforms, channels that can be used for remote communication with the population; organizational and regulatory regulation of the widest possible range of processes within the framework of the interaction of various state authorities within the state apparatus to ensure their complementarity; careful planning of the activities of state authorities; increasing the social status of the civil service, the salaries of civil servants of the lower and middle ranks in the conditions of increasing the level of trust of the population in state institutions in order to prevent corruption.

**Key words:** ways of improvement, state authorities, state apparatus, martial law.

**Постановка проблеми.** Воєнний стан позначився на цілому комплексі сфер суспільного життя, трансформував звичний режим роботи органів державної влади, підлаштовуючи останні під нові безпекові реалії. При цьому процес управління органами державної влади вимагає від керівників різних ланок принципово нових підходів до організації діяльності працівників. Перед органами державної влади постали і новітні завдання, вирішення яких в умовах воєнного стану потребує акумулювання людських ресурсів, ефективного використання бюджетних коштів та управлінських рішень принципово нового змісту.

Постійна небезпека ворожих обстрілів, відсутність стабільного електро-, водопостачання, переїзд в інші області України та за кордон близьких родичів державних службовців, перехід на дистанційний формат роботи закладають у воєнний час принципово нове розуміння сутності органів державної влади, а також окреслюють новий вектор для наукових пошуків, науково обґрунтованих рекомендацій щодо функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану

**Стан дослідження теми.** Окремі питання діяльності органів державної влади в Україні були предметом наукових досліджень О. М. Бандурки, О. М. Музичука, В. Т. Білоуса, І. В. Бондаренка, В. М. Гаращука, С. Ф. Денисюка, А. Т. Комзюка, А. М. Куліша та багатьох інших авторів. Проте, незважаючи на ґрунтовний аналіз сутності, особливостей, принципів діяльності органів державної влади, наразі в науковому середовищі виникає потреба в комплексному, міждисциплінарному осмисленні сутності органів державної влади в умовах воєнного стану і виокремлення перспективних напрямів для їх вдосконалення.

#### **Мета і завдання дослідження**

**Мета статті** полягає в тому, щоб визначити перспективні шляхи вдосконалення діяльності органів державної влади в Україні через призму їх сутнісного аналізу в умовах воєнного стану. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі завдання: розглянути позиції науковців стосовно вказаної проблематики; сформувати сутнісне розуміння категорії «органи державної влади» в умовах воєнного стану та визначити їх особливості, характерні принципи діяльності у досліджуваній період; сформувати на основі проведеного аналізу шляхи вдосконалення діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що в ньому враховані актуальні особливості

воєнного стану в Україні в контексті діяльності органів державної влади, сформоване їх авторське визначення, характерні особливості саме в умовах воєнного стану, виокремлено характерні для досліджуваного періоду принципи їх діяльності, а також визначено основні шляхи вдосконалення діяльності органів державної влади в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу**

У ході євроінтеграційних процесів, переосмислення концепції державної служби в Україні почала закладатися сервісна модель держави, за якої головне покликання органів державної влади зводиться до надання послуг населенню. Проте, як зазначають окремі дослідники, сервісна діяльність органів державної влади ще є недостатньо ефективною, якість цієї діяльності не відповідає інтересам і прагненням населення. Основні проблеми отримання споживачами публічних послуг залишаються аналогічними: складність процедур надання таких послуг, тривалість їх виконання, відсутність інформації про послуги та порядок їх отримання, обмеженість та незручність для суб'єктів «годин для відвідування», великі черги, відсутність комфорту в зонах очікування, неввічливість під час обслуговування уповноваженими особами, непрозорі та часто необґрунтовані платежі тощо [1, с. 45].

Зауважимо, що проблеми, які влучно підмітили дослідники, мали місце до введення в Україні режиму воєнного стану. Наразі ж перед органами державної влади України, особливо в регіонах ведення активних бойових дій, постали принципово нові виклики. Це і необхідність адаптації до нестабільного електропостачання, кадровий голод в окремих підрозділах, незадоволеність базової потреби у безпечному оточуючому середовищі як для самого державного службовця, так і для членів його родини. Адже задоволеність потреб членів мікросоціального оточення конкретного працівника суттєво впливає на виконання останнім покладених на нього завдань та функцій.

Для виокремлення шляхів вдосконалення діяльності органів державної влади необхідно спершу з'ясувати сутність останніх на семантичному рівні та в контексті особливостей режиму воєнного стану в Україні.

Так, у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» подано таке визначення терміна «орган» - це установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду тощо [2, с. 852].

У контексті нашого дослідження з урахуванням реалій режиму воєнного стану в Україні можна

сформулювати авторське визначення органу державної влади, під яким нами розуміється певна організація (колектив людей), яка є невід'ємною частиною державного апарату України, функціонує на території та в інтересах України в умовах воєнного стану, має відповідну структуру, наділена визначеною компетенцією на здійснення функцій у визначеній сфері державного управління та штатом службовців.

Питання компетенції органів державної влади у період воєнного стану потребує окремого міждисциплінарного дослідження, адже в умовах, коли населення України стикнулося з непередбачуваними ризиками для життя і здоров'я, окремі органи передислокувалися в інші регіони України, питання надання послуг населенню стало одним із базових для органів державної влади, причому коло цих послуг в умовах воєнного стану суттєво розширилося. Так, підрозділи Національної поліції України з початком бойових дій в окремих регіонах перебрали на себе окремі повноваження соціальних служб, а також виконували комплекс дій, спрямованих на забезпечення населення харчуванням, технічною та питною водою. Раніше ж дані питання належали до компетенції комунальних служб, а також населення мало змогу задовольнити їх за рахунок сфери торгівлі та оплатних послуг.

Питання штату службовців органу державної влади є досить проблемним в умовах воєнного стану, адже пов'язане по суті з адаптивним підходом до формування штату окремого підрозділу, який зводиться до впровадження елементів дистанційної роботи окремих службовців, переходом у разі необхідності на вахтовий метод роботи, розширенням компетенції окремих підрозділів, у тому числі за рахунок виконання раніше невласливих завдань та функцій.

Доречним вважаємо також в контексті розгляду питання штатів акцентувати увагу на особливостях правового статусу державних службовців в умовах воєнного стану. Як зазначається в окремих дослідженнях, правовий статус державних службовців вимагає чіткості, абсолютної визначеності та однозначності їх структури та формулювання [3, с. 11]. В умовах воєнного стану ключовим питанням при розгляді статусу державного службовця є виконання покладених обов'язків та функцій в інтересах України, недопущення будь-яких проявів колабораційної діяльності. Саме для регулювання цих вкрай важливих аспектів діяльності державних службовців має бути сформована відповідна

нормативно-правова база з метою визначення чітких алгоритмів їх дій у ситуаціях можливої необхідності передислокації на інші території, переходу на дистанційний формат роботи, а також з метою підтримання інформаційної гігієни, недопущення неналежного виконання службових обов'язків.

Окремим проблемним аспектом діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану стала також територія їх діяльності, зокрема те, що регулюючий вплив окремих органів виконавчої влади не поширювався на тимчасово окуповані території. Окремі органи державної влади вимушені були тимчасово передислокуватися в інші регіони задля ефективного виконання покладених на них обов'язків, при цьому зберігаючи регулюючий вплив на території своєї діяльності. Так, окремі підрозділи поліції, які функціонували на території, що найбільше потерпала від ворожих обстрілів, з початку воєнного стану були тимчасово передислоковані у більш безпечні підрозділи з дотриманням «кущового» принципу поділу місцевих органів поліції.

Крім того, безспірною є думка що важливою ознакою будь-якої держави є державний апарат, тобто система органів державної влади (державних органів), через діяльність яких здійснюється державна влада, реалізуються функції держави та забезпечується захист її інтересів [4, с. 238].

Розуміння сутності державного апарату є принципово важливим з огляду на те, що в основі цієї дефініції лежить саме система окремих органів державної влади. Трансформація, перебудовування взаємозв'язків на рівні цієї системи в умовах воєнного стану є тим базисом, від якого необхідно починати подальші наукові розвідки окресленої проблематики.

Саме стійкість цих взаємозв'язків між окремими органами державної влади є основою для ефективного виконання останніми покладених на них повноважень. Значний гносеологічний інтерес та велике практичне значення в умовах воєнного стану має розгляд системи органів виконавчої влади в межах державного апарату, їх взаємодія у тих або інших ситуаціях. При цьому з введенням режиму воєнного стану в Україні ці взаємозв'язки почали перебудовуватися, закладалися нові напрямки взаємодії, коли один з органів державної влади повністю чи частково перебирав на себе окремі функції іншого. У таких умовах зростає важливість міжвідомчих наказів, які б регулювали широке коло питань, які виникають або потенційно можуть виникнути при

взаємодії різних органів державної влади в умовах воєнного стану.

Так, аналізуючи сутність органів державної влади, ми можемо виокремити їх особливості в умовах воєнного стану, від яких ми будемо відштовхуватися у подальшому дослідженні та кожна з яких потребує майбутнього окремого аналізу задля підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади:

1) адаптивний підхід до формування штатів певного органу державної влади, у тому числі із застосуванням вахтових методів, можливості роботи в дистанційному режимі;

2) розширення компетенції органів державної влади за рахунок виконання раніше не властивих їм завдань та функцій, особливо в регіонах проведення активних бойових дій;

3) переосмислення території дії органів виконавчої влади з можливістю передислокації на інші території при фактичному виконанні покладених на них повноважень;

4) зростання ролі взаємодії різних органів державної влади у межах державного апарату для взаємного перекриття тих або інших функцій в умовах воєнного стану.

На основі наведених особливостей можна стверджувати про формування нових принципів діяльності органів державної влади, характерних саме для режиму воєнного стану, до яких ми відносимо принципи компліментарності та адаптивності.

Під принципом компліментарності в контексті нашого дослідження можна розуміти таку основу діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану, за якої при організації роботи підрозділу, визначенні обсягу його компетенції, формуванні штату мають бути враховані конкретні напрямки та характер взаємодії з іншими органами державної влади та громадськістю в тих або інших ситуаціях, що можуть виникнути в умовах воєнного стану.

Принцип адаптивності передбачає гнучкість функціонування органів виконавчої влади, швидкість зміни формату роботи останніх залежно від безпекової ситуації в регіоні. При цьому важливо на законодавчому рівні або шляхом розробки окремих підзаконних нормативно-правових актів: інструкцій, положень, відомчих наказів унормувати такий адаптивний підхід до роботи органів виконавчої влади задля їх ефективного функціонування в умовах воєнного стану.

Окремі науковці при осмисленні новітніх принципів діяльності органів виконавчої влади також

акцентують увагу на цифровізації, яка може виступати як окремий принцип, тісно пов'язаний із адаптивністю. Розгляд даного принципу є особливо доречним в умовах активного процесу поширення цифровізації практично в усіх сферах суспільних відносин, а також посилення впливу технологічного рівня конкретного суб'єкта діяльності на рівень ефективності діяльності, що реалізується у сфері суспільних відносин [5, с. 421].

Отже, на основі виокремлених нами особливостей та принципів діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану можемо сформулювати конкретні шляхи - організаційні основи їх вдосконалення.

1. Впровадження у діяльність органів державної влади на рівні нормотворчості та управлінських рішень окресленого нами принципу адаптивності, корегування на рівні відомчих наказів, інструкцій робочого дня державних службовців, порядку надання адміністративних послуг, зокрема передбачення можливості надання окремих послуг в дистанційному режимі.

2. Розширення переліку віртуальних ресурсів, сайтів, сторінок у соціальних мережах, платформ, каналів, які можна застосовувати при дистанційній комунікації з населенням задля забезпечення максимального рівня безпеки.

3. Організаційне та нормативне врегулювання якнайширшого кола процесів в рамках взаємодії різних органів державної влади в межах державного апарату задля забезпечення їх компліментарності.

4. Ретельне планування діяльності органів державної влади на різні часові проміжки, складання державними службовцями чітких планів роботи на день з їх подальшою перевіркою і затвердженням керівником, навіть в ситуаціях тривалої відсутності електропостачання, ймовірності артобстрілів для стабільної результативності їх роботи.

5. Підвищення соціального статусу державної служби, зарплат державних службовців низової та середньої ланки в умовах зростання рівня довіри населення до державних інституцій з метою недопущення корупційних проявів. Так, ефективне запобігання та успішна протидія корупції на державній службі має й надалі залишатися пріоритетом як для керівництва держави, так і для представників академічних кіл громади [6, с. 126].

#### Висновки

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що питання напрямків удосконалення діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану є надзвичайно важливим, адже охоплює значну

кількість проблемних аспектів, які в умовах воєнного стану суттєво трансформувалися, набули нових рис та особливостей, а також реформування яких матиме значний вплив на суспільство на рівні різноманітних сфер управління. У ході дослідження було сформоване авторське розуміння особливостей діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану, виокремлено її новітні принципи. Також була зроблена спроба сформувати уявлення про новітнє розуміння компетенції, штатів та території діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану. Було сформовано авторський підхід до державного апарату в умовах воєнного стану в контексті формування ефективної взаємодії між різними органами державної влади в умовах воєнного стану. На основі сформованих положень і підходів були виділені шляхи вдосконалення органів державної влади в умовах воєнного стану.

Враховуючи принципову важливість наукового осмислення шляхів вдосконалення діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану, виникає необхідність у проведенні нових досліджень у цій сфері, спрямованих на систематизацію практик функціонування тих або інших органів державної влади в умовах воєнного стану, особливостей, виокремлення як позитивного, так і негативного досвіду, надання широкого кола рекомендацій та алгоритмів дій на рівні законодавчих актів, відомчих інструкцій, внутрішніх наказів, а також на доктринальному рівні. Наголошуємо на необхідності проведення тематичних круглих столів, конференцій, симпозіумів з метою обговорення державними службовцями різного рівня наявних проблем у сфері діяльності органів державної влади та спільного пошуку нових шляхів їх вирішення.

#### Література

1. Klymenko, I.V., Shvets, D.V., Tsyhanov, O., Mohilevska, L.H. Services provided by public authorities: features of legal regulation in Ukraine

and the European Union (2020) *Amazonia investiga*, 9 (31), pp. 44-51. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2020.31.07.4>.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

3. Aristova, I. V., Tsybulnyk, N. Y., Horbonos, V. V. Melnyk, S. M. An outlook on current legal status of the employees as the representatives of public authorities (2021) *DIXI*, 23 (2) DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2021.02.03>.

4. Сухорукова А. Трансформація сучасного поняття «державні органи влади». Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. Вип. 13. 302 с. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/3/29.pdf> (дата звернення 10.05.2023).

5. Salmanova, O., Popovich, E., Nikitin, A., Tesliuk, I. Administrative and Legal Principles of the Digitization of Public relations. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9. Núm. 25. P. 418-422.

6. Kaganovska, T.E., Kharchenko, V.B., Zakomorna, K.O., Izbash, K.S. Establishing the essence of preventing corruption in public service (2022) *Revista do curso de direito do unifor*, 13 (1), pp. 114-128 (Web of Science) Q4.

**Моргунов О. А.,**

*orcid.org/0000-0003-2259-3620*

доктор юридичних наук, професор,

перший проректор

Харківського національного університету

внутрішніх справ

**Музичук О. М.,**

*orcid.org/0000-0001-8367-2504*

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України,

проректор

Харківського національного університету

внутрішніх справ