

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВОГО СТАНУ: ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

PUBLIC GOVERNANCE UNDER MARTIAL STATUS: ISSUES OF EFFICIENCY

У статті теоретично узагальнено виклики та фактори ефективності функціонування системи публічного управління в Україні в період воєнного стану. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел, ми дійшли висновку, що ефективність публічного адміністрування в Україні наразі є одним з ключових питань для вітчизняних вчених, проте публічне управління в умовах війни є абсолютно новою темою для вітчизняної науки і потребує подальшої розробки. Адже саме від здатності публічного управління в повній мірі виконувати свої функції сьогодні залежить наша національна безпека.

На сьогоднішній день не втрачає актуальності питання вирішення ключових проблем публічного управління в Україні та робота в напрямку побудови цілісної та незалежної системи публічного управління, створення системи ефективного фінансового менеджменту, розробка системи відповідальності за порушення, забезпечення високого професійного рівня кадрів, підвищення якості надання послуг в сфері публічного управління, тощо. Але, війна внесла власні корективи і тепер на перший план вийшло забезпечення ефективної роботи публічного управління в умовах війни з урахуванням нових ризиків та обставин.

Серед ключових факторів, які сьогодні сприяють підвищенню ефективності роботи спеціалістів системи публічного управління можна виокремити: впровадження можливості організації віддаленої роботи публічного службовця; спрощення процедури прийому на роботу нових спеціалістів; залучення на посади спеціалістів-військових у військово-цивільних адміністраціях; організація підвищення кваліфікації спеціалістів з акцентом на роботі в реаліях війни.

Позитивний вплив на сучасне функціонування публічного управління в Україні здійснили і проведені раніше децентралізаційні процеси, які забезпечують розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічне управління, війна, підвищення кваліфікації, місцеве самоврядування.

The article theoretically summarizes the challenges and factors of the effectiveness of the public administration system in Ukraine during martial law. Based on the analysis, generalization and systematization of scientific sources, we concluded that the effectiveness of public administration in Ukraine is currently one of the key issues for domestic scientists, but public administration in wartime is a completely new topic for domestic science and needs further development. After all, our national security today depends on the ability of public administration to fully perform its functions.

To date, the issue of solving key problems of public administration in Ukraine and work towards building a holistic and independent system of public administration, creating a system of effective financial management, developing a system of liability for violations, ensuring a high professional level, improving the quality of services public administration, etc. However, the war made its own adjustments and now came to the fore to ensure the effective operation of public administration in wartime, taking into account new risks and circumstances.

Among the key factors that today contribute to improving the efficiency of specialists in the public administration system are: the introduction of the possibility of organizing remote work of public servants; simplification of the procedure for hiring new specialists; recruitment of military specialists in military-civil administrations; organization of advanced training of specialists with an emphasis on work in the realities of war. Previous decentralization processes have also had a positive impact on the current functioning of public administration in Ukraine. Ensuring the empowerment of local governments has given communities the opportunity to solve their own problems and control the quality of public services provided.

Key words: public administration, war, advanced training, local self-government.

УДК 3347.43

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.8>

Миколук А. В.

к. політ. наук,
доцент кафедри державного управління
Навчально-науковий інститут публічного
управління та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. З 5:30 24 лютого 2022 року в Україні було введено воєнний стан. Відповідний Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» було підписано Президентом України Володимиром Зеленським. Військова агресія Російської Федерації в один день змінила нашу реальність створивши нові загрози та виклики в усіх сферах життя. Не виключенням стало і публічне управління, яке з 24 лютого і до сьогоднішнього дня вимушене забезпечувати безперебійне функціонування держави, яка знаходиться в умовах війни. Тому, ефективність та результативність у публічному адмініструванні є наразі однією з найголовніших теоретичних

проблем, які потребують ґрунтовного дослідження і якнайшвидшого вирішення. Адже саме від здатності публічного управління в повній мірі виконувати свої функції сьогодні залежить наша національна безпека.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ефективність публічного адміністрування в Україні наразі є одним з ключових питань для вітчизняних вчених, в своїх роботах його досліджували: Молошна О. Л., Колесникова К. О., Атаманчук Г.В., Гаврилишин Б.Д., Гарсія Дж., Чандлер Дж. Проте, публічне управління в умовах війни є абсолютно новою темою для вітчизняної науки і потребує подальшої розробки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. За останні роки наша країна пережила низку значних потрясінь: криза, революція, пандемія, війна. Всі вони стали загрозами для держави загалом і вкотре підтвердили важливість ефективної роботи публічного адміністрування, яке стало новою парадигмою державного управління. Адже завданням публічного управління стало не лише забезпечення функціонування та подальшого розвитку держави, але і пошук найбільш оптимального, з точки зору економії ресурсів, вектору цього розвитку.

Система публічного управління в Україні наразі поставлена в надскладні умови – в країні розпал війни, що є прямою загрозою для національної безпеки. Тому, дослідження факторів, які впливають на ефективність роботи публічного управління в умовах війни сьогодні особливо актуальні.

Мета статті. Визначити ключові особливості функціонування публічного управління в умовах війни та можливі шляхи підвищення його ефективності.

Виклад основного матеріалу. Нові виклики – це завжди складно, породжує нові проблеми та загострює існуючі кризи. Війна – це виклик, який вимагає ефективного функціонування системи публічного управління, щоб загроза зовні не зламала країну зсередини.

Для того, щоб дослідити особливості функціонування та показники ефективності публічного управління в умовах війни, варто визначити, що ми розуміємо під поняттям “державне управління”. І цьому контексті воно постає як механізм формування та реалізації державної політики на всіх рівнях. Основним завданням державного управління завжди залишається регулювання та вдосконалення форм і методів управлінської діяльності. В демократичній країні воно відповідає за впровадження стратегії сталого розвитку країни та забезпечення прав і свобод людини.

В більшості вітчизняних досліджень по темі ефективності державного та публічного управління вчені зазначають ряд недоліків, які були притаманні публічному управлінню в Україні:

- корумпованість;
- наявність колізій та внутрішніх суперечливих елементів;
- недосконале законодавче врегулювання;
- кадрові кризи, брак компетенцій у службовців;
- недостатній рівень прозорості та відкритості;
- нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер;
- недосконалість механізму політичного та адміністративного контролю;

Всі зазначені фактори є деструктивними елементами в організації ефективної системи публічного адміністрування. І вирішення згаданих проблем залишається актуальним навіть в умовах війни, в іншому випадку актуалізується загроза виникнення кризи публічного управління, що здатне практично паралізувати державу при наявності зовнішнього тиску агресора.

Адже саме публічне адміністрування передбачає «функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів, формування прав та обов'язків учасників суспільних процесів та їх взаємовідносини в правовому полі» [4].

Публічне управління покликано здійснювати практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення [2, с. 63]. Загалом, сьогодні можна говорити про «широке» і «вузьке» розуміння публічного управління. В широкому сенсі, під публічним управлінням розуміють сукупність усіх видів діяльності держави, у вузькому – діяльність, що здійснюється у сфері виконавчої влади [7, с. 11].

Як зазначає в своїх дослідженнях Г. Атаманчук: «в суспільних відносинах, різноманітних видах діяльності й багатоманітних соціальних ролях держава управляє не всіма, а тільки тими їх проявами, сторонами і взаємозв'язками, які мають значення для всього суспільства, відносяться до реалізації загальних потреб, інтересів та цілей» [3, с. 14].

В історичній же ретроспективі ми можемо говорити про зміну управлінської ролі держави по відношенню до тих чи інших сфер суспільної життєдіяльності на різних етапах історичного розвитку суспільства. Управління набуває державно-організованих форм, які обумовлені функціями та методами впливу на соціальні відносини. [6, с. 56]. Первинну роль в ньому відіграє організація системи державного управління, та робота щодо налагодження життєдіяльності суспільства в цілому, забезпечення його цілісності і безпеки, задоволення загальносоціальних проблем [5, с. 97].

Таким чином, безпосередньо управління здійснюють органи державної виконавчої влади, в системі яких діє розподіл функцій, в основі якого знаходяться сфери впливу, рівень владних повноважень, мета діяльності та організаційні форми її здійснення [7, с. 114; 8, с. 25].

В умовах війни, залежно від ситуації в регіоні та функцій, які виконує в цей час орган, свої повноваження він може виконувати в різних форматах. Пристосовуючи формат роботи

для збереження власного життя та найбільшої ефективності виконання посадових обов'язків.

Позитивним в цьому ключі став доволі тривалий досвід із забезпечення ефективної роботи фахівців публічного управління за межами адміністративних будівель, який було набуто за час пандемії COVID19. При виникненні загрози для переходу на дистанційний режим роботи службовцю достатньо усно або за використанням засобів телекомунікаційного зв'язку звернутись до безпосереднього керівника та керівника самостійного структурного підрозділу з відповідною пропозицією щодо зміну формату роботи. Єдиною умовою переходу є здатність підтримувати постійну комунікацію з безпосереднім керівником та виконувати власні функції з максимальною ефективністю. При переході на дистанційну роботу публічний службовець отримує релевантний перелік завдань на визначений термін, а його безпосередній керівник здійснює моніторинг та контроль виконання встановлених завдань.

При відсутності спроможності виконувати поставлені завдання чи підтримувати на належному рівні ефективність своєї роботи, службовцю доцільно оформити простій, щоб надати можливість забезпечити поставлені завдання іншими спеціалістами. Адже система прийому публічних службовців на роботу під час війни теж додала в гнучкості і тепер охочі матимуть змогу без конкурсу зайняти відповідні посади (за умови підтвердження кандидатами наявності громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами, передбаченими законодавством). А вже після припинення воєнного стану, протягом наступних 6 місяців, на ці посади буде оголошено відповідні конкурси.

Окремою проблемою є робота публічного управління на тимчасово окупованих територіях та в районах ведення активних бойових дій. В населених пунктах де зруйновано чи порушено інфраструктуру й логістику виникають не лише питання про забезпечення потреб населення та організації для них максимально безпечних умов, але й про поведження з документами, питання евакуації, створення гуманітарних коридорів, продовольчу логістику. Наразі, згідно з заявами Національного агентства України з питань державної служби, в більшості подібних населених пунктів система публічного управління частково адаптувалася до критичних умов, представляючи нашу державу в тилу ворога, ставши на захисті національних інтересів.

В місцях ведення активних бойових дій, відповідно до частини п'ятої статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», було створено військово-цивільної адміністрації.

В таких адміністраціях до публічних управлінців на різні посади відбулась доукомплектація військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які наділені спеціальними навичками а досвідом. Це ще один фактор, який сприяє підвищенню ефективності публічного управління під час війни.

Ще одним фактором є організація професійного навчання публічних службовців через систему підвищення кваліфікації. Адже війна часто ставить такі задачі, з якими спеціалісти в цій сфері жодного разу не стикались. Тому, організація навчання та обміну досвідом, поширення позитивних практик та надання конкретних алгоритмів вирішення пов'язаних з війною проблем – сьогодні це особливо актуальний вектор в роботі публічного управління в Україні. Оновлення змісту та форм навчання та можливостей службовців брати участь у відповідних навчальних програмах наразі є особливо нагальним завданням.

Так, наприклад, на місцевому рівні наразі актуальне навчання за напрямками:

- робота з внутрішньо переміщеними особами;
- налагодження отримання та розповсюдження гуманітарної допомоги;
- цивільний захист населення;
- проведення заходів щодо оборони територіальних громад;
- інформаційне забезпечення та запобігання фейкам.

Крім того, щодня все більше нових проблемних питань з'являється у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту тощо.

Все це створює запит на проведення нових програм підвищення кваліфікації, які будуть адаптованими до нових умов роботи публічних службовців, відповідати конкретним завданням публічного управління в умовах воєнного стану.

Наразі вже існує два накази НАДС від 18 вересня 2020 р. № 173-20 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за дистанційною формою навчання» та МОН від 25.04.2013 № 466 «Про затвердження Положення про дистанційне навчання» визначається порядок та форми дистанційного навчання, які покликані врегулювати цей процес. Адже навіть в умовах воєнного стану залишається нагальна потреба у підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Висновки. Отже підсумовуючи все вищесказане, на сьогоднішній день не втрачає актуальність питання вирішення ключових проблем публічного управління в Україні та робота в напрямку побудови цілісної та незалежної системи публічного управління, створення системи ефективного фінансового менеджменту, розробка системи відповідальності за порушення, забезпечення високого професійного рівня кадрів, підвищення якості надання послуг в сфері публічного управління, тощо. Але, війна внесла власні корективи і тепер на перший план вийшло забезпечення ефективної роботи публічного управління в умовах війни з урахуванням нових ризиків та обставин.

Серед ключових факторів, які сьогодні сприяють підвищенню ефективності роботи спеціалістів системи публічного управління можна виокремити:

- впровадження можливості організації віддаленої роботи публічного службовця;
- спрощення процедури прийому на роботу нових спеціалістів;
- залучення на посади спеціалістів-військових у військово-цивільних адміністраціях;
- організація підвищення кваліфікації спеціалістів з акцентом на роботі в реаліях війни.

Позитивний вплив на сучасне функціонування публічного управління в Україні здійснили і проведені раніше децентралізаційні процеси, які забезпечують розширення

повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, надали громадам можливість самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість наданих публічних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Власенко Т. А. Ефективність та результативність публічного адміністрування. *Розвиток європейського простору очима молоді: економічні, соціальні та правові аспекти* : зб. матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та студентів. Харків : НТМТ, 2016. С. 1942–1947.
2. Державне управління: Словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева. Київ : УАДУ, 2002. 228 с.
3. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
4. Молошна О. Особливості формування державно-службових відносин в умовах становлення системи публічного адміністрування в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf) (дата звернення: 10.04.2022).
5. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. Шемчушенка, В. Бабкіна. Київ : Генеза, 1997. 912 с.
6. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / колектив авторів ; наук. кер. В. Цветков Київ : Оріяни, 1998. 498 с.
7. Атаманчук Г. Теория государственного управления: Курс лекций. Москва : Омега, 2004. 584 с.
8. Бачило И. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. Москва : Наука, 1984. 202 с.