

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.08

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.5/01>*Даміров Н.Р.*

Міжрегіональна Академія управління персоналом

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВИХ КОНФЛІКТІВ

У статті проаналізовані наукових підходів до проблеми реформування системи публічного управління в умовах військових конфліктів. Зазначено, що реформування системи публічного управління на Україні є ключовим чинником модернізації управлінської діяльності. Сьогодні стає очевидним, що без підвищення соціальної ефективності та результативності публічного управління неможливо побудувати сучасну економіку, сформувати справедливі суспільні відносини, вийти на новий рівень якості життя населення, домогтися покращенню міжнародного іміджу. На нашу думку, при реформуванні системи публічного управління в умовах воєнного часу потрібно врахувати наступні аспекти: удосконалення кадрового потенціалу системи публічного управління, що передбачає оновлення знань державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування щодо прийняття та реалізації управлінських рішень в умовах війни, основні засади реалізації посадових функцій в умовах небезпеки та надзвичайних ситуаціях, постійне підвищення кваліфікації щодо забезпечення інформаційної безпеки на робочому місці та в органів публічного управління; формування дієвих механізмів забезпечення інформаційної безпеки в умовах воєнних дій. Це передбачає не лише широку роз'яснювальну роботу щодо діяльності Президента, Уряду, Парламенту, органів державної влади, а й формування ефективного зворотного зв'язку з інститутами громадянського суспільства. А також підготовку професійних фахівців з питання забезпечення кібербезпеки; формування засад запровадження цифровізації в систему публічного управління, в усі сфери життєдіяльності суспільства. Це передбачається проведення аудиту надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування та максимально швидко перевести їх у надання послуг онлайн. Передбачити системи ідентифікації людини та спрощення процедур подання заявок на отримання документів, дозволів тощо; скорочення кількості органів виконавчої влади з урахуванням пріоритетних завдань та функцій держави, які вона виконує саме у воєнний час; формування системи експертно-аналітичних хабів при Президентові України, Уряді України, центральних органів виконавчої влади з числа фахових науковців з метою здійснення форсайт-досліджень у певних галузях в період воєнних дій та надзвичайних ситуаціях; формування нормативно-правових документів з метою оптимізації процесів євроінтеграції України; формування та запровадження проведення щорічного оцінювання ефективності діяльності органів державної влади, що передбачає розробку та реалізацію механізмів оцінювання ефективності діяльності органів державної влади.

Ключові слова: публічне управління, реформування, модернізація, удосконалення системи публічної служби, цифровізація публічного управління, інформаційна безпека.

Постановка проблеми. Ефективна взаємодія влади та суспільства – необхідна умова політичної стабільності та процвітання будь-якої країни. Ключові питання, що виникають у процесі цих взаємовідносин, не в змозі вирішити без підтримки суспільства, а суспільство не може вирішити їх без підтримки влади. Жодну реформу не можна здійснити лише силами бюрократії. У той

же час, без участі держави суспільство не здатне провести необхідні йому реформи: для цього потрібні адміністративні, владний ресурс, а також матеріальні кошти, які одержують від податків, якими розпоряджається держава.

На сьогоднішній день реформування публічного управління в Україні визначено вимогами самого життя, так воєнний час, повномасштабне

вторгнення росії на територію України, а також глобалізаційні виклики, пов'язані з економічною, екологічною та продовольчою безпеками та ін. вимагають від системи публічного управління забезпечення населення країни не лише послугами, а й якісною інформацією, безпековими умовами проживання.

Суть реформування полягає у реорганізації влади та створенні умов для вільного у суспільному розвитку з урахуванням забезпечення безпеки населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування системи публічного управління, основних моделей публічного управління, розвиток та реформування процесів публічного розвитку, запровадження інновацій в систему публічного управління, раціоналізація процесів публічного управління аналізують громадські діячі, політики, політологи, юристи, економісти, фахівці з державного управління, у тому числі: І. Аль-Атті, О. Амосов, О. Антонова, А. Білоус, Ю. Битяк, О. Борисенко, К. Ващенко, Н.Гавкалова, Н. Гончарук, Ю. Ковбасюк, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Серьогін, І. Сурай, Ю. Сурмін, О. Суший, І. Тютюнник та ін. Разом з тим, відсутні системні дослідження питання реформування системи публічного управління в умовах військових конфліктів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є систематизація наукових підходів до проблеми реформування системи публічного управління в умовах військових конфліктів.

Виклад основного матеріалу.

Реформування системи публічного управління на Україні є ключовим чинником модернізації управлінської діяльності. Сьогодні стає очевидним, що без підвищення соціальної ефективності та результативності публічного управління неможливо побудувати сучасну економіку, сформуванати справедливі суспільні відносини, вийти на новий рівень якості життя населення, домогтися покращенню міжнародного іміджу.

Водночас слід наголосити, що проблеми реформування публічного управління аналізуються саме в період фінансових, економічних криз і мало приділяють увагу аналізу цієї проблеми з точки зору надзвичайних ситуацій та у період воєнного часу.

На даний час існує безліч підходів до вирішення проблем, пов'язаних із реформуванням системи публічного управління, необхідність і значення якого вже ніхто не заперечує. Напри-

клад, має місце теорія сервісної адміністративної влади. Головна ідея цієї реформи в галузі адміністративного устрою полягає у чіткому поділі так званих «стратегічних» функцій (здійснюють органи державної влади) та «оперативних» виконавчих функцій (функції з надання послуг населенню, які здійснюються іншими спеціальними державними установами, як правило, на основі самоокупності). Це головна ідея публічного менеджменту. Іншими словами, система публічного управління в цілому трансформується від переважно командно-адміністративних методів до переважно економічних. У результаті традиційна бюрократична система управління поступово заміщується новою, яка містить елементи ринкових механізмів. Відкритість установ публічного управління починає плідно поєднуватися з орієнтацією на споживача. Громадянин кваліфікується як споживач послуг, що надаються державними установами та відомствами, і у зв'язку з цим вся діяльність конкретних державних установ розглядається через призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача. Джерелом успіху роботи державної установи стає виконання додаткових функцій та розвиток нетрадиційних видів обслуговування.

У сучасній теорії виділяються три основні підходи до формування основних принципів та критеріїв публічного управління: менеджерський, правовий та політичний [1].

Відповідно до особливостей менеджерського підходу, основними критеріями успішності публічного управління є економічна ефективність та результативність діяльності, які визначаються шляхом вимірювання витрат на отриманий результат. Основне завдання при такому підході зводиться до пошуків варіантів діяльності, здатних забезпечити максимальний результат за певних наявних ресурсів. По суті, публічне управління в рамках даної парадигми зводиться до державного менеджменту і є чимось середнім між публічним управлінням і державним регулюванням.

Відповідно до правового підходу основною метою публічного управління є забезпечення законності, дотримання прав громадян, верховенства правових норм. Конституція і закон є для державного службовця пріоритетом вищого порядку, ніж розпорядження та вказівки свого керівництва, ніж економічна вигода чи результат діяльності [1].

При використанні політичного підходу основним принципом та цінністю публічного управління стає прагнення втілити волю народу, максимально висловити та задовольнити суспільні

інтереси та потреби населення. Орієнтація на національний інтерес, як його розуміють «представники народу», політична підзвітність керівних кадрів «знизу догори», розширення суспільного діалогу з основних питань суспільного розвитку є ключовими характеристиками та особливостями публічного управління у рамках цього підходу [1].

Основною вимогою до нової базової моделі системи публічного управління є забезпечення дотримання принципу системності та координації вчинення тих чи інших дій та заходів, оскільки їх відсутність або нехтування призводить до проявів хаотичності, непослідовності або навіть передчасності, що порушує цілісність, стабільність та очікувану результативність функціонування системи публічного управління й адміністрування, тобто до того, що ми спостерігаємо саме сьогодні [2].

Деякі вчені звертають увагу на реформування системи публічного управління України з урахуванням Європейських інтеграційних процесів.

Так, О. Шевченко та М. Коваленко зазначають, що питання необхідності наближення вітчизняного публічного управління до європейських стандартів перебувало у центрі уваги найвищих інститутів влади та громадськості протягом останніх років. У країнах Європейського Союзу врядування визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та координованості дій [3].

Окремо стоїть питання формування корпоративної культури як однієї з умов ефективного реформування системи публічного управління.

Все частіше у питанні про реформування публічного управління науковці звертають увагу на термін «корпоративна культура органу влади». Адже, незалежно від загальних принципів побудови діяльності органів публічного управління, поставлених перед ними завдань, усе ж таки кожен окремо взятий орган державної влади має свій, властивий лише йому, внутрішній організаційний стиль. У кожного з них існують своя філософія, особливі методи вирішення проблем та прийняття рішень, своя ділова практика, свій кодекс цінностей, а також особлива система внутрішніх взаємин. І саме корпоративна культура найповніше висловлює так званий дух корпоративної організації органів публічного управління.

Корпоративна культура є продуктом внутрішніх соціальних сил, є взаємозалежна система цінностей і норм поведінки людей. Як правило,

вона оцінюється такими критеріями як здатність залучати талановитих людей, раціональність та якість системи оплати праці, навички персоналу та плинність кадрів. Змінюючи та вдосконалюючи всі організаційні схеми, дуже складно змінити глибоко усталені норми корпоративної культури того чи іншого органу державної влади. Це пов'язано із обережним, а часом і ворожим ставленням людей до інновацій, небажанням запозичувати та застосовувати інноваційний досвід, призначенням на керівні посади фахівців, які надають більшого значення організаційній структурі органу управління, системі контролю за персоналом, ніж загальному баченню, стратегії, заходам заохочення та стимулювання, створенню корпоративної культури [4].

Важливою проблемою щодо реформування системи публічного управління є раціоналізація кадрового потенціалу публічного управління з урахуванням завдань та функцій, які стоять перед державою, в умовах воєнного часу та надзвичайних ситуаціях. Адже від кадрів публічного управління залежить якість функцій, які виконує держава.

Для того, щоб бути ефективною та дієздатною, влада повинна належним чином виконувати свої обов'язки перед громадянами. Однак, слабкий аналіз ефективності діяльності державних службовців та відсутність належного контролю за їх підготовкою та підвищенням кваліфікації спонукають владу до вжиття адекватних заходів. Навчання державних службовців має включати не лише системне розкриття об'єкта дисципліни, а й та пізнавальні методи, що формують логіку мислення. Головну роль тут відіграє загальнонаукова, конкретно-наукова методологія, насамперед така, що спирається на принцип системності. Спеціаліст сфери управління, який не отримав ґрунтовної методологічної підготовки, не здатний орієнтуватися в постійно оновлюваному світі навіть у відносно локальних областях, не кажучи вже про адаптацію отриманих знань до міжгалузевих завдань.

У створенні багаторівневої та багатокомпонентної системи освітніх послуг головну роль відіграють кваліфікаційні моделі державного службовця відповідного рівня як за категоріями (керівник, спеціаліст, адміністратор, реформатор тощо), так і за групами (вищі управлінці, управлінці середньої ланки, виконавці).

Важливим елементом реформування системи публічного управління є оцінювання ефективності публічного управління.

У методології Світового Банку, на якій ґрунтується методика ООН, використовуються шість головних складових якості публічного управління:

1) врахування думки населення та підзвітність державних органів (якою мірою громадяни країни мають можливість обирати уряд та інші органи влади, оцінка рівня свободи слова, свободи об'єднань, інших громадянських свобод);

2) політична стабільність та відсутність насильства (стабільність державних інститутів, ймовірність дестабілізації та повалення уряду неконституційними методами або із застосуванням насильства);

3) ефективність роботи уряду (якість державних послуг, якість роботи державних службовців, ступінь їх незалежності від політичного тиску, якість розробки та реалізації внутрішньої державної політики тощо);

4) якість законодавства (здатність уряду формулювати та реалізовувати раціональну політику та правові акти, які допускають розвиток приватного сектора та сприяють його розвитку);

5) верховенство закону (ступінь впевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема, ефективності примусового виконання договорів, роботи поліції, судів тощо);

6) стримування корупції (ступінь використання державної влади у корисливих цілях) [5].

Таким чином, головними вимога до системи публічного управління є професійність, оптимальність та раціональність, інноваційний підхід до вирішення державно-управлінських проблем, доступність та відкритість, прозорість прийняття та реалізації управлінських рішень, формування прозорого діалогу між органами влади та інститутами громадянського суспільства. Окремо слід звернути вагу на випереджальний розвиток та урахування тенденцій глобалізації та євроінтеграції.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що питання реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу та надзвичайних ситуаціях мало проаналізовано у науковій літературі. Науковці більш звертають увагу на загальні засади реформування публічного управління.

На нашу думку, при реформуванні системи публічного управління в умовах воєнного часу потрібно врахувати наступні аспекти:

по-перше, удосконалення кадрового потенціалу системи публічного управління, що перед-

бачає оновлення знань державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування щодо прийняття та реалізації управлінських рішень в умовах війни, основні засади реалізації посадових функцій в умовах небезпеки та надзвичайних ситуаціях, постійне підвищення кваліфікації щодо забезпечення інформаційної безпеки на робочому місці та в органів публічного управління;

по-друге, формування дієвих механізмів забезпечення інформаційної безпеки в умовах воєнних дій. Це передбачає не лише широку роз'яснювальну роботу щодо діяльності Президента, Уряду, Парламенту, органів державної влади, а й формування ефективного зворотного зв'язку з інститутами громадянського суспільства. А також підготовку професійних фахівців з питання забезпечення кібербезпеки;

по-третє, формування засад запровадження цифровізації в систему публічного управління, в усі сфери життєдіяльності суспільства. Це передбачається проведення аудиту надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування та максимально швидко перевести їх у надання послуг онлайн. Передбачити системи ідентифікації людини та спрощення процедур подання заявок на отримання документів, дозволів тощо;

по-четверте, скорочення кількості органів виконавчої влади з урахуванням пріоритетних завдань та функцій держави, які вона виконує саме у воєнний час;

по-п'яте, формування системи експертно-аналітичних хабів при Президентові України, Уряді України, центральних органів виконавчої влади з числа фахових науковців з метою здійснення форт-сайт-досліджень у певних галузях в період воєнних дій та надзвичайних ситуаціях.;

по-шосте, формування нормативно-правових документів з метою оптимізації процесів євроінтеграції України;

по-сьоме, формування та запровадження проведення щорічного оцінювання ефективності діяльності органів державної влади, що передбачає розробку та реалізацію механізмів оцінювання ефективності діяльності органів державної влади.

Висновки. У статті проаналізовані наукові підходи до проблеми реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу, військових конфліктів, надзвичайних ситуаціях. З'ясовано, що існують поодинокі дослідження проблеми реформування системи публічного управління у мовах воєнного часу, військових кон-

фліктив. Автором запропоновані наступні аспекти реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу, надзвичайних ситуаціях та військових дій: удосконалення кадрового потенціалу системи публічного управління; формування дієвих механізмів забезпечення інформаційної безпеки в умовах воєнних дій; формування засад запровадження цифровізації в систему публічного управління, в усі сфери життєдіяльності суспільства; скорочення кількості органів вико-

навчої влади; формування системи експертно-аналітичних хабів; формування нормативно-правових документів з метою оптимізації процесів євроінтеграції України; формування та запровадження проведення щорічного оцінювання ефективності діяльності органів державної влади.

У перспективі подальших розвідок передбачається проаналізувати нормативно-правові механізми реформування системи публічного управління в країнах Європейського Союзу.

Список літератури:

1. Потехин В.А. Реформирование государственного управления как условие модернизации управленческой деятельности. *Вестник РУДН. Серия Социология*. 2010. № 2. С. 100-109.
2. Сабурова Г.Б. Основні напрями розвитку системи публічного управління в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Випуск 21. С. 23-27.
3. Шевченко О.О., Коваленко М.М. Наближення публічного управління в Україні до європейських стандартів. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2017. Том 28 (67). № 1. С. 27-32.
4. Сони́на Е. О. Проблема концептуализации подходов к реформированию системы государственного управления на современном этапе. *Социум и власть*. 2018. №5 (73). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-kontseptualizatsii-podhodov-k-reformirovaniyu-sistemy-gosudarstvennogo-upravleniya-na-sovremennom-etape>.
5. Доклад Всемирного банка «Качество управления: Показатели эффективности государственного управления в странах мира за 1996-2006 годы». *Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators 1996-2006*. URL: <http://gtmarket.ru/news/state/2007/07/19/1291>

Damirov N.R. SYSTEMATIZATION OF SCIENTIFIC APPROACHES TO THE PROBLEM OF REFORMING THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE CONDITIONS OF MILITARY CONFLICTS

The article analyzes scientific approaches to the problem of reforming the public administration system in the conditions of military conflicts. Reforming the system of public management in Ukraine is a key factor in the modernization of management activities. Today it becomes obvious that without increasing the social efficiency and effectiveness of public administration, it is impossible to build a modern economy, form fair social relations, reach a new level of the quality of life of the population, and achieve an improvement in the international image. In our opinion, when reforming the public administration system in wartime conditions, the following aspects should be taken into account: improving the personnel potential of the public administration system, which involves updating the knowledge of civil servants and local self-government officials regarding the adoption and implementation of management decisions in wartime conditions, the basic principles of implementing official functions in conditions of danger and emergency situations, continuous improvement of qualifications in ensuring information security at the workplace and in public administration bodies; formation of effective mechanisms for ensuring information security in the conditions of military operations. This involves not only extensive explanatory work regarding the activities of the President, the Government, the Parliament, state authorities, but also the formation of effective feedback with civil society institutions. As well as the training of professional specialists on the issue of ensuring cyber security; formation of the foundations for the introduction of digitalization in the public administration system, in all spheres of society's life. This involves conducting an audit of the provision of services by state and local self-government bodies and transferring them to the provision of services online as quickly as possible. Provide for human identification systems and simplification of procedures for submitting applications for obtaining documents, permits, etc.; reduction of the number of executive authorities, taking into account the priority tasks and functions of the state, which it performs precisely in wartime; formation of a system of expert-analytical hubs under the President of Ukraine, the Government of Ukraine, central bodies of executive power from the number of specialist scientists for the purpose of carrying out foresight research in certain fields during military operations and emergency situations; formation of normative and legal documents in order to optimize the processes of European integration of Ukraine; formation and implementation of the annual evaluation of the effectiveness of state authorities, which involves the development and implementation of mechanisms for evaluating the effectiveness of state authorities.

Key words: public administration, reform, modernization, improvement of the public service system, digitalization of public administration, information security.