

Криворучко Ірина Василівна

кандидат наук з державного управління,
провідний фахівець сектору організації навчання слухачів вищих керівних кадрів
відділу організаційного забезпечення навчального процесу
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
вулиця Академіка Ромоданова, м. Київ, 04050, Україна
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-0149-8512>
e-mail: i.kryvoruchko@knu.ua

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. У статті проаналізовано сучасні підходи до поняття публічного управління, окреслено низку особливостей цього поняття, а також визначено сучасні виклики та ключові проблеми публічного управління в умовах війни в Україні.

Встановлено, що процес формування вітчизняної системи публічного управління має розпочинатися зі створення відповідного інституційного середовища, спрямованого на формування нових ціннісних орієнтирів усього суспільства та кожної людини окремо. Окрему увагу приділено гарантуванню соціального добробуту суспільства, вирішенню нагальних проблем соціального та економічного характеру, забезпечення та підвищення рівня якості життя населення, особливо в умовах війни.

Обґрунтовано, що політика публічного управління має включати впровадження наступних етапів: моніторинг та аналіз ефективності функціонування економіки в умовах сучасних глобалізаційних процесів та невизначеності за умов війни; вироблення та обґрунтування мети та ключових завдань соціально-економічного розвитку держави; формування дієвого та результативного механізму системи публічного управління.

З метою вибудовування ефективної системи публічного управління для України запропоновано вирішити наступні завдання: перерозподіл повноважень між органами публічної влади, а також усунення дублюючих функцій між ними; розширення можливостей щодо участі представників громадянського суспільства в процесі публічного управління; підвищення рівня мотивації державних службовців; підвищення рівня якості надання адміністративних послуг; подальша цифровізація системи публічного управління; координація діяльності суб'єктів економіки з метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку як окремих територій, так і країни в цілому.

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, політика, громадянське суспільство, адміністративна послуга, державні службовці.

Як цитувати: 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>

© Криворучко І. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Вступ. Публічне управління характеризується як процес колективного прийняття і впровадження стратегічних рішень на засадах узгодження та координування мети й дій усіх ключових учасників [21, с.28]. Сучасний етап розвитку Української держави визначається необхідністю побудови такої системи публічного управління, що буде забезпечувати ефективну взаємодію публічної влади (органів державного управління та місцевого самоврядування) та громадянського суспільства. Публічне управління є системою управління, в якій взаємодіють органи державної та місцевої влади, різноманітних організаційно-правових форм та громадяни, що безпосередньо беруть участь в процесі суспільного розвитку держави. Ключовою метою формування та функціонування системи публічного управління є розроблення та реалізація соціально-економічної політики, що направлена на підвищення рівня життя населення. Успіх її реалізації залежить не тільки від функціонування різних державних інститутів, але і від того, на скільки суспільство сприймає цю політику, розділяє мету, механізми, принципи її втілення, довіряє їй.

Побудова та функціонування правової демократичної держави неможлива без ефективної системи публічного управління. В умовах військової агресії РФ проти України, що триває вже довгий час, особливої актуальності набувають питанням щодо злагодженої взаємодії між органами влади та громадянським суспільством, особливо в умовах тих викликів та потреб, що на сьогодні склалися для сучасного суспільства. Адже лише за умов конструктивного діалогу та взаємоузгоджених дій між усіма учасниками цього процесу країна буде спроможна вистояти у боротьбі з ворогом та отримати перемогу.

Огляд літератури. Дослідження питання щодо різноманітних аспектів публічного управління знаходимо в значній кількості наукових праць дослідників, а останнім часом можна простежити низку наукових праць, що акцентують увагу на окремих аспектах публічного управління в умовах війни та післявоєнного відновлення й відбудови країни, зокрема: Н. Гончарук та А. Чередниченко [3], Ю. Городніченко, І. Сологуб, Б. Ведер ді Мауро [1], М.М. Коваленко й І.В. Дунаєв [4], М.З. Масик й Г.В. Дмитренко [6], О.А. Назаренко та К.С. Озарко [7], В. Яценко, О. Орел та І. Комаровський [17], О.А. Решота [12] та інші дослідники. Так, Н. Гончарук й А. Чередниченко присвятили дослідження сучасному стану й визначенню ключових напрямків модернізації публічного управління в Україні в умовах війни та поствоєнний період у контексті європейських цінностей [3].

В. Яценко, О. Орел та І. Комаровський у своєму науковому доробку щодо передумов й ключових питань публічного управління в умовах війни фокусують увагу на способах вдосконалення регіонального розвитку, модернізацію багаторівневого управління, а також архітектуру щодо планування, фінансування, інвестицій регіонального розвитку, які включають в себе створення державної стратегії регіонального розвитку. На думку авторів, саме це забезпечить ясність стосовно цілей і результатів розвитку територій [17].

У науковій праці М.З. Масик та Г.В. Дмитренко [6] досліджено інституціональну стійкість публічного управління України в умовах війни, визначено пріоритетні сфери інституційної спроможності публічного управління в умовах

війни та запропоновано здійснити низку заходів для посилення інституційної спроможності органів публічного управління.

Вчені М.М. Коваленко та І.В. Дунаєв у своєму науковому доробку здійснили обґрунтування складників публічної політики, які спрямовані на впровадження мобілізаційної моделі розвитку національної економіки в період протистояння сучасним викликам та загрозам, що постали на сьогодні перед Україною [4].

Ґрунтовний аналіз визначення пріоритетних орієнтирів удосконалення публічного управління в Україні в умовах воєнного стану, характеристика відповідних стратегічних напрямів розвитку держави й механізмів підвищення ефективності управління нею, враховуючи перспективи повоєнного етапу, здійснили О.А. Назаренко та К.С. Озарко [7].

Зазначені та інші наукові доробки мають значний вплив на дослідження означеного питання. Водночас, наукові розвідки потребують більш прискіпливої уваги та вивчення питань, що стосуються публічного управління в умовах військової агресії, оскільки наразі це питання постає надзвичайно актуальним.

Мета статті. Мета даної публікації полягає в тому, щоб окреслити сучасні виклики публічного управління в умовах війни в Україні та надати теоретично обґрунтовані пропозиції щодо подальших перспектив в цій сфері.

Методологія дослідження. Отримання результатів, викладених у даній публікації, будується на засадничих положеннях із основ теорії державного управління, досягненнях сучасної наукової думки. Методологічний інструментарій передбачає використання як загальнонаукових методів пізнання, так і спеціальних. Методологічну засаду дослідження становить діалектичний метод, що надав змогу з'ясувати сутність публічного управління, визначити його особливості. Методом систематизації було згруповано наукові підходи до ключових тенденцій розвитку публічного управління в сучасних умовах. Використання методів аналізу та синтезу надало змогу розмежувати відповідні поняття і явища, виявити їхні особливі риси, а також здійснити порівняльні характеристики різних підходів щодо напрямків модернізації публічного управління та можливості його застосування в реаліях системних перетворень українського суспільства. Метод моделювання дозволив розробити пропозиції щодо подальших кроків удосконалення публічного управління.

Основні результати дослідження. Вперше термін «публічне управління» використав Десмонд Кілінг (1972 р.) окресливши його як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення ключових завдань державної політики [19]. Професор Крістофер Поллітт зазначає про те, що означений термін можна розглядати в трьох ключових значеннях, зокрема: діяльність державних службовців та політиків; системне вивчення або діяльності, або структури й процедур; структури та процедури органів державної влади [21, с.12-13].

Публічне управління характеризується також як управління організацією і напрямком людських та матеріальних ресурсів щодо досягнення очікуваної мети [20]; діяльністю, що тісно пов'язана з законом, політикою та громадянським суспільством [18].

Таким чином, публічне управління вважається чимось більшим аніж лише набір відповідних загальних інструментів управління, воно вивчає взаємодію

між державним сектором, політичною системою та співвідношенням державних, муніципальних й народних інтересів із долучення суспільства до певного механізму контролю усіх органів влади [16].

Вдалим вбачається визначення сутності публічного управління Л.М. Новак-Каляєвою [11, с. 144] під яким запропоновано розуміти діяльність органів державного управління й органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору, а також інститутів громадянського суспільства в рамках встановлених законом повноважень й функціональних обов'язків (планування, координації, організації, керівництва, контролю) щодо формування й реалізації управлінських рішень суспільного значення, а також політики розвитку держави й її адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, система публічного управління має ряд особливостей, зокрема: публічне управління втілюється в рамках реалізації державної політики публічного управління з врахуванням особливостей соціально-економічного розвитку країни; рішення, що приймаються в процесі впровадження публічного управління, вибудовуються на думці експертного суспільства в тій чи іншій сфері, а також представників громадськості; в якості суб'єктів системи публічного управління виступають органи влади, суб'єкти підприємницької діяльності, негромадські організації й об'єднання; діяльність органів влади підконтрольна й підзвітна суспільству; публічна влада децентралізована.

Публічне управління слід розглядати, по-перше, як природний етап розвитку державного управління, який обумовлений розширенням сфери діяльності та відповідальності органів державного управління, необхідністю підвищення ефективності управління шляхом наближення процесів прийняття управлінських рішень до потреб населення; по-друге, як діяльність органів державного та муніципального управління за безпосередньою участю громадян, що спрямована на формування та розвиток суспільних відносин із метою сталого розвитку держави, орієнтованого на забезпечення прав і свобод громадян та задоволення їх суспільно значущих потреб.

Для публічного управління істотне значення має характер управлінського впливу, що здійснюється суб'єктом управління на об'єкт управління. Відповідно, якщо державне управління виконує цілі та завдання, що поставлені державою, то публічне управління спрямоване на досягнення суспільно важливого результату. Тим самим публічне управління виникає як результат відповідного суспільного договору між державою та суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи та посадові особи. За таких обставин основним носієм влади залишається народ, громадяни держави. Тому публічне управління має ширший спектр щодо управлінського впливу. Відповідно, суб'єктами публічного управління є також органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства та установи різних форм власності. Їм можуть бути передані окремі державно-управлінські повноваження, що здійснюються в межах інтересів суспільства. Публічне управління є центральною ланкою в реалізації правової політики у сучасній демократичній розвинутій правовій державі.

Публічне управління забезпечує суттєве підвищення ефективності управлінської діяльності через високий рівень громадської підтримки й консолідації суспільства довкола спільних цілей (мети), воно пов'язане із демократичними цінностями, а також принципами верховенства права, рівності, недискримінації, справедливості, поваги до гідності людини, безпеки, ефективності тощо [11, с. 144].

На сьогодні в розвинених демократичних країнах політика публічного управління, передусім, спрямована на підвищення ефективності функціонування органів влади та надання доступних послуг для громадян. Окрім цього, політика публічного управління в цих країнах направлена на відкритість та забезпечення взаємодії між органами влади всіх рівнів, громадянським суспільством та бізнес-структурами. Ще однією тенденцією вважається децентралізація системи публічного управління. Таким чином, головною метою сучасного публічного управління вважається забезпечення високого рівня життя населення.

У сучасному публічному управлінні, як відмічає О.А. Решота [12], можна простежити перехід від ідеології адміністративного управління до складної єдності ідеологій організаційно-адміністративного, публічно-комунікативного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного управління та активного пошуку не лише прикладних теорій публічного управління, але й загальної парадигми публічного управління, яка буде слугуватиме ідейно-філософським фундаментом сучасного управління. Зазначена дослідниця наголошує, що запозичення зарубіжного досвіду та впровадження відповідних державно-управлінських аспектів у практику національного публічного управління можливе лише шляхом поглибленого вивченні вітчизняних особливостей розвитку системи публічного управління й виявленні відповідності його розвитку досягненням світової державно-управлінської науки та практики.

Реалізація на сьогодні в Україні публічної політики демонструє проблеми що існують в системі державного управління, до яких відносяться: недосконалість нормативно-правової бази; відсутність належної координації у діяльності різних органів влади; відносно високий рівень бюрократизації діяльності органів влади; відсутність ефективної системи контролю за діяльністю органів влади; низький рівень кадрового забезпечення органів влади; низький рівень прозорості в діяльності органів публічної влади.

В цьому контексті слід зазначити про Стратегію реформування державного управління на 2022-2025 роки [14], де головною метою визначено побудову в Україні спроможної сервісної, цифрової держави, що забезпечуватиме захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду.

Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року передбачено: забезпечення 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.

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 покроковке 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; «eДокумент», «eДопомога» без ускладнених процедур тощо [2, с.20].

Незважаючи на 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 [17, 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 (ЦНАП) використовуються для реєстрації внутрішньо переміщених осіб, надання доступу їм до соціальних виплат, а деякі з них функціонують як центри координації гуманітарної допомоги [17, с.158].

Таким чином, все вищезазначене є свідченням того, що ЦНАПи розширили межі свого функціонального призначення та відіграють посилену роль для громадян, що опинилися в умовах війни в надскладних обставинах.

Сфера адміністративних послуг в умовах військового протистояння, порівнюючи із забезпеченням обороноздатності країни, роботою аварійних служб, закладів охорони здоров'я, не вважається занадто критичною, але є відповідні адміністративні послуги, доступ до яких є важливим навіть в умовах воєнного стану, і без гарантування механізмів щодо їх надання важко вести мову про можливість реалізації громадянами належних їм прав і виконання обов'язків. В умовах воєнного стану в Україні увага була зосереджена на найбільш важливих адміністративних послугах, а оперативне внесення відповідних змін до законодавчих актів надало змогу швидко вирішити ситуацію з надання відповідних послуг, заважаючи на той факт, що значна частина послуг була вже переведена у електронний формат [13, с.424].

Важливим кроком для нашої країни стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року [9], що набирає чинності 15 грудня 2023 року. З цієї точки зору слід відмітити про те, що наша країна йшла до цієї мети більш як понад двадцять років. Спочатку законодавчий акт

був розроблений та представлений у вигляді проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, але на наш погляд, він мав занадто звужений предмет правового регулювання та зміст. Практично всі розвинені зарубіжні країни мають загальний законодавчий акт про адміністративну процедуру. Україна чи не остання доєдналася до впровадження загальних адміністративних процедур шляхом прийняття законодавчого акту про адміністративну процедуру.

У зв'язку з вищезазначеним на сьогодні важливим завданням постає підготовка державних службовців для подальшого впровадження загальних правил адміністративної процедури, а також ознайомлення громадськості з новими правами та процедурами. Це новий рівень взаємовідносин держави (органів державного управління та місцевого самоврядування) та особи (фізичної та/чи юридичної), де права, інтереси останньої будуть належним чином захищені та унормовані від свавілля з боку органів публічної влади, їх посадових осіб. Адже від початку орган публічної влади має більші переваги у взаємовідносинах із особою. Чітко встановлена регламентація дій органів публічного управління у відповідності з законодавчим актом про загальну адміністративну процедуру унеможливить зловживання своїми посадовими обов'язками осіб, що уповноважені надати якісну та своєчасну адміністративну послугу особі, що звернулася до органу публічної влади.

Не менш важливим завданням для нашої держави стане питання відновлення та відбудови України. Тому вже на сьогодні є відповідні напрацювання щодо відповідних кроків відновлення країни. Відповідно, Указом Президента України від 21 квітня 2022 року №266/2022 було створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни. Цим консультативно-дорадчим органом при Президентові України було висвітлено проєкт Плану відновлення України, де метою втілення означеного Плану в сфері державного управління визначено «побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави з ефективною системою місцевого самоврядування, яка забезпечує захист інтересів громадян, стійкість та безперервність роботи органів державної влади, спроможність та прозорість реалізації заходів з відновлення України від наслідків війни, а також реалізацію політик, спрямованих на отримання членства в ЄС» [10].

Для того, щоб реформа державної служби й державних послуг була результативною необхідним вбачається здійснити низку наступних кроків:

- спрощення організаційної структури державних служб;
- цифровізація головних державних послуг (з супровідними інфраструктурними заходами);
- підвищення кваліфікації державних службовців (зокрема забезпечення ринкового рівня компенсації);
- розбудова організаційної архітектури кліматичного управління [8].

В цьому контексті ми підтримуємо позицію М.З. Масик та Г.В. Дмитренка про те, що для посилення інституційної спроможності органів публічного управління, варто здійснити ряд наступних заходів:

- удосконалювати й оптимізувати внутрішні процеси (ввести нові методи роботи, втілювати інформаційні технології тощо);

- поліпшити між органами публічного управління і зацікавленими сторонами взаємодію, удосконаливши інструменти, координацію, методи щодо вироблення політики на засадах фактичних даних, реалізувати законодавство про підвищення прозорості та підзвітності представників публічного управління;
- підвищити рівень/якість послуг (зменшити адміністративне навантаження, впровадити електронне урядування, інтегрувати послуги тощо);
- розробити доцільні адміністративні структури, здійснити перерозподіл функцій, децентралізувати, удосконалити структуру управління;
- підвищити рівень інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів публічного управління;
- розробити та втілити стратегію й політику в сфері людських ресурсів для усунення прогалин у даній сфері, підвищити рівень вимог до персоналу та модернізувати механізм розвитку кар'єри публічних службовців тощо [6, с.50-51].

На всіх рівнях вітчизняної системи публічного управління органами публічної влади здійснюється управління соціально-економічними процесами з метою підвищення якості життя на рівні науково-обґрунтованих стандартів.

Після військового вторгнення у лютому 2022 року функціонування державної служби характеризується [1, с.64] як відносно добре, здійснюючи надання основних послуг, а війна зробила найважливішими такі цінності як служіння суспільству та добросовісність.

Слід також наголосити й на тому, що до повномасштабного вторгнення було здійснено не мало прагнень для діджиталізації багатьох аспектів щодо державної служби, а також вдалося налаштувати професійну підготовку державних службовців й кандидатів на державну службу [1, с.64].

На сьогодні надважливим завданням держави в умовах військової агресії РФ постає розроблення та погодження належної стратегії для забезпечення стабільності та гарантування й захисту прав громадян, що має бути побудована на фундаментальних засадах оптимізації інституцій публічного управління, усунення дублювання функцій, перенесення більшості адміністративних послуг в онлайн-режим, що надасть змогу більш раціонально використовувати бюджетні кошти, створення умов для стратегічного прогнозування діяльності органів публічного управління, враховуючи безпекові ризики та загрози, при цьому забезпечуючи їх діяльність в ситуаціях кризового характеру із належним застосуванням технічних інструментів, інформаційних технологій [6, с.51].

Одночасно перед країною в сучасних обставинах постало вирішення складного завдання для надання потрібного ресурсного забезпечення й матеріальних засобів щоб забезпечити права та свободи громадян, національну безпеку держави, а також напрацювання методів усестороннього контролю за фінансовим функціонуванням публічно-правових інституцій [6, с.51-52].

Не можна не визнати, що деякі функції органів публічного управління справді надмірні, занадто бюрократизовані та повинні бути максимально спрощені. Разом з тим, необхідно відзначити значні перетворення у сфері публічного управління процесами забезпечення якості життя, що зумовлені процесами глобалізації та впровадженням процесів цифровізації для розвитку й сприяння інформаційного суспільства в Україні.

В цьому контексті слушно підкреслює Є.І. Таран, що специфіка публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства полягає в спроможності громадськості шляхом інформаційно-комунікативних технологій мати вплив на діяльність органів влади, оцінювати діяльність владних структур, здійснювати участь у реалізації влади. Автор відзначає, що з розвитком інформаційних технологій публічне управління матиме змогу найбільш повно розкрити свою суть й в значній мірі реалізувати своє призначення [15, с.25].

Таким чином, очевидним є той факт, що в процесі управлінської діяльності за умов правильної та чіткої розстановки акцентів, процеси глобалізації та становлення інформаційного суспільства сприяють підвищенню ефективності публічного управління, а отже, й якості життя українського суспільства.

В умовах сьогодення важливими й актуальними є всі складники, однак, як зазначається [5, с.285] в найбільшій мірі підсумок війни залежить від ефективності й результативності публічного управління країною, Збройними Силами України, згуртованості й об'єднання суспільства та його підтримка владою. Таким чином, вбачається необхідність для нашої країни модернізації публічного управління в умовах війни, що більш за все буде довготривалою, й ці трансформаційні зміни повинні включати не лише структурні зміни органів публічної влади в аспекті перегляду й відповідних уточнень функціональних обов'язків та завдань, але й підвищення рівня публічної служби та унеможливлення суперечностей між військовим і цивільним управлінням.

З цієї точки зору слід навести цілком слушну позицію Н. Гончарук та А. Чердиченко [3, с.53] про те, що для модернізації публічного управління в Україні необхідно здійснити низку наступних кроків, зокрема:

- внести зміни до законодавчих актів стосовно діяльності інституцій в умовах воєнного стану та поствоєнного періоду;
- напрацювати зміни до нормативно-правових актів щодо підтримки місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;
- закінчити процеси децентралізації у післявоєнний період;
- оптимізації системи центральних й місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- чіткого розподілу функцій та повноважень між органами та рівнями публічної влади;
- формування нової ефективної моделі публічної служби та впровадження інституту префектів;
- надання якісних публічних послуг громадянам.

На сьогодні першочерговими ключовими напрямками розвитку публічного управління мають стати наступні кроки, що розміщені на рисунку 1.

Отже, важливим напрямком розвитку публічного управління в умовах війни повинно стати чітке налагодження взаємодії між органами публічної влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання тих викликів, що постали на сьогодні перед нашою країною, спроможності ефективно діяти в надскладних умовах задля подальшого відновлення й відбудови країни. Це питання потребує врегулювання на законодавчому рів-

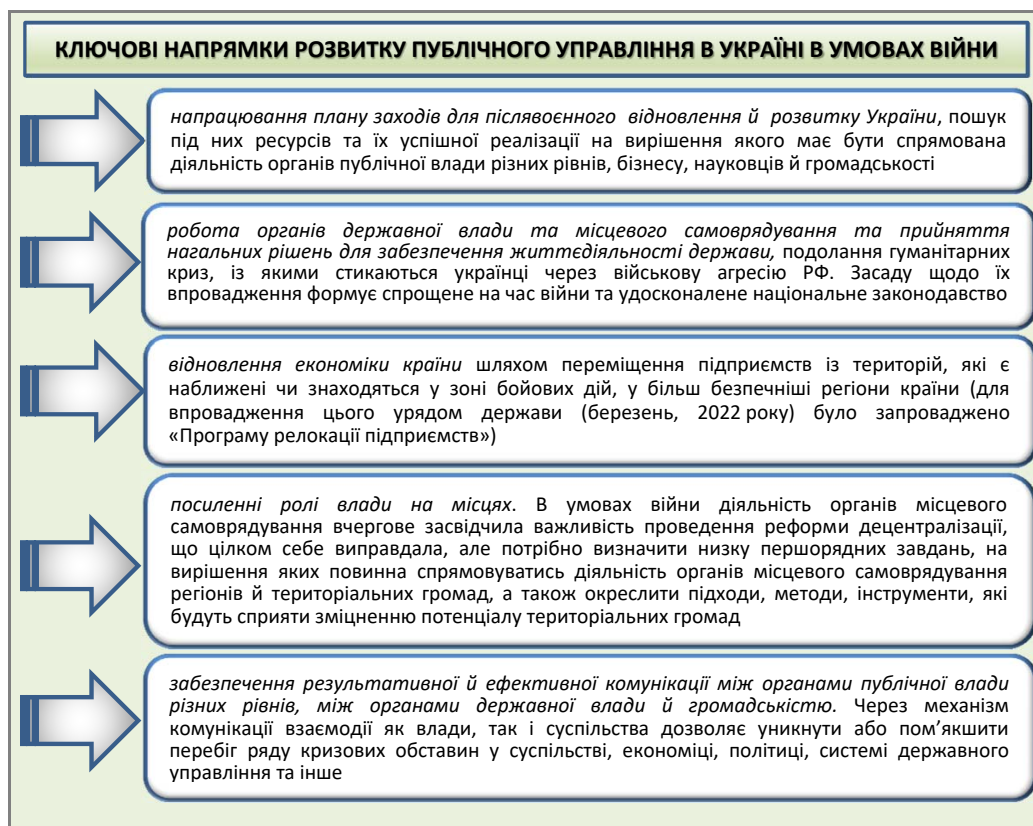


Рис.1. Ключові напрямки розвитку публічного управління в умовах війни в Україні [складено автором за: 7, с.65-70]

Fig. 1. Key directions of the development of public administration in the conditions of war in Ukraine [compiled by the author: 7, p.65-70]

ні, також шляхом чіткого й послідовного алгоритму дій щодо поетапного відновлення економіки, стратегічного планування, збалансованого використання ресурсів та пошуку нових.

У розрізі дослідження стратегії післявоєнної економічної перебудови й відновлення Української держави потрібно сконцентруватися на наступних пріоритетних напрямках:

по-перше, мова йде про відновлення виробничого потенціалу економіки, а також створення робочих місць (різноманітні форми державної допомоги бізнесу стосовно створення нових робочих місць; державне замовлення на закупівлю товарів, послуг; державні гарантії за кредитами й компенсація кредитних процентних ставок тощо);

по-друге, вбачається необхідність в заходах щодо зміцнення платіжного балансу держави й валютної стабільності [3, с.50].

Вбачається доцільним навести наукову позицію М. М. Коваленка та І. В. Дунаєва [4, с. 21] про те, що саме запит до скорішого підвищення економічної безпеки країни, мобілізації усіх ресурсів щодо відстоювання її суверенної цілісності, відновлення і заохочення розвитку економіки держави висувають перед нашою країною потребу у максимальному залученні держави до управління головними господарськими процесами, взявши за фундамент мобілізаційну модель розвитку економіки. Науковці підкреслюють, що через це повинна бути досягнута цілковита конвергенція відповідних заходів впливу держави на економічні процеси, що направлена на організацію довгострокового цифрового планування зі сторони держави, вироблення й втілення у виробництво відносно нових технологій, необхідне грошово-кредитне забезпечення запитів учасників суспільного відтворення, підвищення ефективності здійснення господарської діяльності та активізації підприємницької діяльності.

Саме удосконалення публічного управління спрямоване на забезпечення соціального добробуту суспільства, вирішенню невідкладних проблем соціального та економічного спрямування, забезпечення та підвищенню рівня якості життя населення (громадян), особливо в умовах кризових ситуацій, що спричинені військовими діями сусідньої країни.

За умов дії воєнного стану й необхідних потреб повоєнного відновлення повинна функціонувати виняткова форма публічної політики, що має бути заснована на рівні високої відповідальної роботи органів публічної влади, діяльність яких повинна бути націлена на планування й організацію економіки, які підкоряються чітко окресленій меті, ідеї, стратегії, що повинні бути доступні й зрозумілі українському суспільству, а також відповідати його національним інтересам та не перечити узвичаєним морально-духовним цінностям [4, с.19].

Ефективне управління соціально-економічними процесами та забезпечення їх збалансованості можливе лише за умови формування ефективної системи публічного управління. Відповідно, визначення її стратегічної мети, принципів та критеріїв результативності має будуватися на принципово новій парадигмі, в основі якої – людина, якість її життя. А це означає, що процес формування національної системи публічного управління має розпочинатися зі створення відповідного інституційного середовища, спрямованого на формування нових ціннісних орієнтирів всього суспільства та кожної людини окремо, що на наше переконання є запорукою сталого соціально-економічного розвитку України.

З метою вибудовування ефективної системи публічного управління для України, усунення низки проблемних питань вбачається необхідним вирішити ряд взаємопов'язаних завдань, зокрема:

- перерозподіл повноважень між органами публічної влади, а також усунення дублюючих функцій між органами влади;
- розширення можливостей щодо участі представників громадянського суспільства в процесі публічного управління;
- підвищення рівня мотивації державних службовців (зокрема, гідний рівень заробітної плати тощо);
- підвищення рівня якості надання адміністративних послуг;

- подальша цифровізація системи публічного управління;
- координація діяльності суб'єктів економіки із метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку як окремих територій, так і країни в цілому.

Для вирішення завдань, що націлені на побудову ефективної системи публічного управління в Україні має бути розроблена політика публічного управління, що має включати впровадження наступних етапів: по-перше, моніторинг та аналіз ефективності функціонування економіки в умовах сучасних глобалізаційних процесів та невизначеності за умов війни; по-друге, вироблення та обґрунтування мети та ключових завдань соціально-економічного розвитку держави, починаючи із довгострокових (стратегічних), відповідних їм середньострокових та закінчуючи короткостроковими; по-третє, вибір відповідних інструментів та методів щодо впровадження публічного управління; по-четверте, формування дієвого та результативного механізму системи публічного управління.

Вважаємо, що реалізація політики публічного управління повинна бути зорієнтована на досягнення наступних ключових орієнтирів:

- формування системи публічного управління, що повинна бути зорієнтована на поступальний соціально-економічний розвиток країни;
- стимулювання підприємницької діяльності;
- забезпечення умов збалансованого функціонування та розвитку економіки;
- формування умов для соціального захисту населення країни;
- формування соціально-орієнтованої ринкової економіки нового типу, що направлена на підвищення якості життя.

Процеси, що відбуваються в умовах політичної обстановки, що спричинені військовою агресією РФ призвела до посилення нестабільності та значено ускладнила вибір та розроблення напрямку розвитку нашої держави.

Політика публічного управління є ключовим напрямком державної політики в сфері розвитку громадянського суспільства. Політика публічного управління представляє собою діяльність держави щодо розвитку системи публічного управління, забезпеченню можливостей суспільства висловлювати та захищати свої інтереси, задовольняти свої потреби.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Пріоритетними напрямками публічного управління в Україні в умовах війни задля подальшої розбудови правової, демократичної держави, входження до європейської спільноти як повноправного члена, мають стати наступні кроки: інституційне реформування національної економіки, що повинно сприяти скоординованій діяльності органів публічної влади всіх рівнів з метою забезпечення збалансованого функціонування всього суспільного розвитку; підвищення ефективності використання наявних ресурсів (природних, фінансових, кліматичних, людських та інших) та пошуку нових; усунення дублювання функцій шляхом чіткого розподілу функцій (повноважень) між органами/рівнями публічної влади; спрощення організаційної структури державних служб та створення нової ефективної моделі державної служби, підвищення рівня

кваліфікації державних службовців; гарантування надання населенню своєчасних та якісних адміністративних послуг, їх подальша цифровізація; ефективна комунікативна взаємодія між різними рівнями публічної влади та громадськістю для вирішення суспільно важливих завдань; підвищення рівня інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів публічного управління; продовження процесу децентралізації в умовах війни та посилення ролі органів влади на місцях; розроблення відповідних заходів, що направлені на покращення якості життя населення, їх рівня доходів.

Подальше вдосконалення публічного управління має бути спрямоване на вирішенню невідкладних проблем соціального та економічного характеру, забезпечення та підвищенню рівня якості життя населення (громадян), гарантування соціального добробуту суспільства, що особливої актуалізації набуває в умовах військової агресії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Відбудова України: принципи та політика. За ред. Городніченко Ю., Сологуб І., Вєдер ді Мауро Б. СЕPR. Паризький звіт 1. 2022. 508 с.
2. Вплив війни на сферу адмінпослуг. Право в умовах війни. Квітень, 2022. URL: https://law-in-war.org/wp-content/uploads/2022/04/adminservices_war_ukr_web_08042022-1.pdf
3. Гончарук Н., Чередниченко А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. Аспекти публічного управління. №10(6). 2022. С.46-54. DOI: <https://doi.org/10.15421/152243>
4. Коваленко М. М., Дунаєв І. В. Складові державної політики в умовах реалізації мобілізаційної моделі економічного розвитку. Теорія та практика державного управління. № 1 (76). 2023. С.7-25.
5. Куйбіда, В. С., Куйбіда, С. В., Теличко В. С. РОЗДІЛ 3.4. Модернізація публічного управління в умовах війни і першочергові його завдання. International Partnership and Cooperation of Ukraine in Wartime. Науково-освітній інноваційний центр суспільних трансформацій. 2022. С. 272 – 287. DOI: <https://doi.org/10.54929/monograph-02-2022-03-04>.
6. Масик М. З. Дмитренко Г. В. Інституціональна стійкість публічного управління в умовах війни. Наукові перспективи. № 12(30). 2022. С.41-54.
7. Назаренко О. А., Озарко К. С. Виклики та стратегічні пріоритети публічного управління України в умовах війни. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. Том 33 (72). № 4. 2022. С.64-71.
8. План Відновлення України. Національна рада з відновлення. Липень, 2022. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf (дата звернення: 26.06.2023)
9. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
10. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень, 2022. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf (дата звернення: 26.06.2023)

11. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
12. Решота О. А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1603> (дата звернення: 05.10.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.37
13. Соловйова О. М., Ковальчук Д. Р., Кундій А. Ю. Адміністративні послуги в умовах воєнного стану в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. № 5. 2022. С.421-424. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/99.pdf
14. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>
15. Таран Є. І. Особливості публічного управління в умовах формування інформаційного суспільства. Держава та регіони. № 2 (70). 2020. С.22-26.
16. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 6. 2015. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=865>
17. 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. URL: <file:///D:/Users/User/Downloads/276825-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-637936-1-10-20230407.pdf>
18. Bouckaert, G. Modernising the Rechtsstaat: paradoxes of the management agenda. Perspektiven der Verwaltungsforschung : Beiträge zur Wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Speyer. Berlin : Duncker & Humblot, 2002. p. 71-83.
19. Keeling, D. Management in Government. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.
20. Pfiffner, J. M., R. Presthus. Public administration. New York : The Ronald Press, 1960. 556 p.
21. Pollitt, C., & Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: University Press, 2004. 240 p.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Iryna Kryvoruchko, Candidate of Sciences in Public Administration, leading specialist of the sector of the organization of training of trainees of senior management personnel of the department of organizational support of the educational process of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, 12/2, Akademika Romodanova str., 04050, Kyiv, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-0149-8512> e-mail: i.kryvoruchko@knu.ua

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF WAR: CHALLENGES AND PROSPECTS

Abstract. The article analyzes modern approaches to the concept of public administration, outlines a number of features of this concept, and defines modern challenges and key problems of public administration in the conditions of war in Ukraine.

It has been established that the process of formation of the domestic system of public administration should begin with the creation of an appropriate institutional environment aimed at the formation of new value orientations for the entire society and each person separately. Particular attention is paid to guaranteeing the social well-being of society, solving urgent problems of a social and economic nature, ensuring and improving the quality of life of the population, especially in conditions of war.

It is substantiated that the policy of public administration should include the implementation of the following stages: monitoring and analysis of the effectiveness of the functioning of the economy in the conditions of modern globalization processes and uncertainty under conditions of war; development and justification of the goal and key tasks of the socio-economic development of the state; the formation of an effective and efficient mechanism of the public administration system.

In order to build an effective system of public administration for Ukraine, it is proposed to solve the following tasks: redistribution of powers between public authorities, as well as elimination of duplicate functions between them; expansion of opportunities for the participation of representatives of civil society in the process of public administration; increasing the level of motivation of civil servants; improving the quality of administrative services; further digitization of the public administration system; coordination of the activities of economic entities with the aim of ensuring comprehensive socio-economic development of both individual territories and the country as a whole.

Key words: *public administration, public authorities, politics, civil society, administrative service, civil servants.*

In cites: Kryvoruchko, I. V. (2023). Public Administration in the Conditions of War: Challenges and Prospects. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (75), 38–53. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-03> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Horodnichenko, Yu., Solohub, I. & Veder, di Mauro B. (Ed). (2022). Reconstruction of Ukraine: principles and politics. CEPR. Paryzkyi zvit 1 [in Ukrainian].
2. The impact of the war on the sphere of administrative services. (Kviten, 2022). Law in conditions of war. Retrieved from: https://law-in-war.org/wp-content/uploads/2022/04/adminserves_war_ukr_web_8042022-1.pdf
3. Honcharuk, N., & Cherednychenko, A. (2022). Modernization of public administration in Ukraine during the war and in the post-war period in the context of European values. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. №10(6), 46-54 [in Ukrainian].
4. Kovalenko, M. M., & Dunaiev, I. V. (2023). Components of state policy in the conditions of implementation of the mobilization model of economic development. *Theory and Practice of Public Administration*, 1 (76), 7-25. [in Ukrainian].
5. Kuibida, V. S., Kuibida, S. V. & Telychko, V. S. (2022). Modernization of public administration in the conditions of war and its primary tasks. International Partnership and Cooperation of Ukraine in Wartime. *Naukovo-osvitnii innovatsiyni tsestr suspilnykh transformatsii*. 272-287 [in Ukrainian].
6. Masyk, M. Z., & Dmytrenko, H. V. (2022). Institutional stability of public administration in war conditions. *Naukovi perspektyvy*, 12(30), 41-54 [in Ukrainian].

7. Nazarenko, O. A., & Ozarko, K. S. (2022). Challenges and strategic priorities of public administration of Ukraine in the conditions of war. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho*. Seria: Publichne upravlinnia ta administruvannia, Vol 33 (72), 4, 64-71 [in Ukrainian].
8. Plan for the Restoration of Ukraine (2022, Lypen). Natsionalna rada z vidnovlennia. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf
9. Pro administratyvnu protseduru : Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukrainian].
10. Project of the Recovery Plan of Ukraine (2022, Lypen). Materialy robochoi hrupy «Derzhavne upravlinnia». Natsionalna rada z vidnovlennia Ukrainy vid naslidkiv viiny. URL: https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf
11. Kuibida, V. S., Bilynska, M. M., & Petroie, O. M. (Eds). (2018). Public administration. Kyiv : NADU. [in Ukrainian].
12. Reshota, O.A. Peculiarities of Public Administration Development in Ukraine: Current Trends and Problems. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 2020, 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1603>. [in Ukrainian].
13. Soloviova, O. M., Kovalchuk, D. R., & Kundii, A. Yu. (2022). Administrative services under martial law in Ukraine. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 5, 421-424. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/99.pdf [in Ukrainian].
14. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2022-2025 roky : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lypnia 2021 r. № 831-r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf> [in Ukrainian]
15. Taran, Ye. I. (2020). Peculiarities of public administration in the conditions of the formation of an information society. *Derzhava ta rehiony*, 2 (70), 22-26 [in Ukrainian].
16. Filipova, N.V. (2015). Changing the ratio of the concepts «state administration», «public administration», «public administration» in the system of socio-political transformation. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865> [in Ukrainian].
17. Iatsenko, V., Orel, O., & Komarovskiy, I. Prerequisites and key issues of public administration in wartime conditions. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*, 27. URL: <file:///D:/Users/User/Downloads/276825-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-637936-1-10-20230407.pdf> [in Ukrainian].
18. Bouckaert, G. (2002). Modernising the Rechtsstaat: paradoxes of the management agenda. *Perspektiven der Verwaltungsforschung : Beiträge zur Wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Speyer*. Berlin : Duncker & Humblot, p. 71-83 [in German].
19. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London : Allen & Unwin, 216 [in English].
20. Pfiffner, J. M., R. Presthus (1960). *Public administration*. New York : The Ronald Press. 556 p. [in English].
21. Pollitt, C. Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press. 240 p. [in English].

The article was received by the editors 18.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023