

УДК 351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.3>

## ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ

**Білоус А. О.** – кандидат історичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені Корецького Національної академії наук України  
ORCID: 0000-0003-0881-5944

У статті проаналізовані основні проблеми та перспективи реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу. До основних проблем системи публічного управління у воєнний час відносяться наступні. По-перше, запровадження та активне використання цифрових технологій. Саме цифровізація публічного управління надає можливість громадянам отримувати важливі адміністративні послуги через інформаційно-комунікаційні канали, що забезпечує не лише швидкість отримання важливих для життя людини документів, а й безпеку, адже такі послуги можна отримувати в будь-якому населеному пункті, де не ведуться активні бойові дії. По-друге, удосконалення професіоналізму державних службовців та підвищення кваліфікації в частині цифровізації публічного управління. По-третє, в умовах інноваційного публічного управління особливе значення набуває розвитку концепції соціальної відповідальності та формування клієнт-орієнтованої організаційної культури. В свою чергу, культурні зміни тягнуть за собою зміну цінностей та уявлень фахівців, формування їх професійно-особистісної культури, поваги до споживачів адміністративних послуг, стратегічного мислення тощо. По-четверте, в умовах воєнного часу набуває актуальності ситуативне управління в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій. Ситуативне управління в органах державної влади в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій – це вид оперативного управління, яке здійснюється спільно зі стратегічним та перспективним плануванням заходів, що вживаються відповідно до динаміки зміни ситуації. По-п'яте, потребує вирішення питання запобігання та протидії корупції. Протидія корупції можлива лише за умови системного впливу на всі фактори, які сприяють появі та існуванню корупції. Боротьба з корупцією в першу чергу має носити не репресивний, а регулятивний характер. Тобто необхідно створювати умови для «оздоровлення» кадрів для відмови від корупційних правопорушень. По-шосте, потребує удосконалення кадрової політики у сфері державної служби та оптимізація кадрового складу системи державного управління. По-сьоме, розробка стратегії антикризового управління. Антикризове управління є поєднанням форм і методів реалізації антикризових процедур для органів державної влади. По-восьме, формування інформаційної культури серед населення, державних службовців.

**Ключові слова:** публічне управління, публічна служба, воєнний час, реформування системи публічного управління, інформаційна політика, корупція.

### ***Bilous A. O. Problems and prospects of the reform of the public administration system in the conditions of wartime***

*The article analyzes the main problems and prospects of reforming the public administration system in wartime conditions. The author attributes the following to the main problems of the public administration system in wartime. First, the introduction and active use of digital technologies. It is the digitalization of public administration that enables citizens to receive important administrative services through information and communication channels, which ensures not only the speed of receiving documents important for human life, but also safety, because such services can be received in any settlement where active hostilities are not taking place actions in the field of digitization of public administration. Secondly, improving the professionalism of civil servants and improving their qualifications in the field of digitization of public administration. Thirdly, in the conditions of innovative public administration, the development of the concept of social responsibility and the formation of a client-oriented organizational culture acquire special importance. In turn, cultural changes entail a change in the values and perceptions of specialists, the formation of their professional and personal culture, respect for consumers of administrative services, strategic thinking, etc. Fourthly, situational management in conditions of uncertainty and emergencies becomes relevant in wartime conditions. Situational management in state authorities in conditions of uncertainty and emergency situations is a type of operational management, which is carried out together*

*with strategic and perspective planning of measures taken in accordance with the dynamics of changes in the situation. Fifth, the issue of preventing and countering corruption needs to be resolved. Anti-corruption is possible only under the condition of systemic impact on all factors that contribute to the emergence and existence of corruption. The fight against corruption should first of all be regulative rather than repressive. That is, it is necessary to create conditions for the "rehabilitation" of personnel to refrain from corruption offenses. Sixth, it is necessary to improve personnel policy in the field of public service and optimize the personnel composition of the public administration system. Seventh, development of an anti-crisis management strategy. Anti-crisis management is a combination of forms and methods of implementing anti-crisis procedures for state authorities. Eighth, the formation of information culture among the population and civil servants.*

**Keywords:** *public administration, public service, wartime, reforming the public administration system, information policy, corruption.*

**Постановка проблеми.** Міжнародна увага до проблеми якості публічного управління визначається її значимістю підвищення ефективності адміністрування в умовах глобальних, надзвичайних та національних викликів. У сьогоденні надзвичайних умовах система публічного управління кожної країни має вийти на якісно новий рівень функціонування.

Суспільна обумовленість публічного управління впливає з його практики як складної організаційної системи, функціонування якої спрямовано на задоволення суспільних потреб. Спільно із щоденними життєвими потребами на публічне управління також впливають політичні цілі та процес, глобалізаційні зміни та проблеми у світовому суспільстві. Через це публічне управління постає як акт державного втручання. Воно втручається у життя і саме визначається суспільними відносинами, як у матеріальному плані, і у культурному. Це передбачає, що його зміст та цілі, з одного боку, залежать від структури та стану суспільних процесів, керованих державою, з іншого боку від ролі та місця держави у суспільстві, а також від характеру діяльності та взаємин окремих державних органів.

Проблеми системи публічного управління аналізують багато закордонних та українських вчених, у тому числі: Г.Атаманчук, О. Амосов Ю. Битяк, О. Борисенко, Н.Гавкалова, Н. Гончарук, В. Дзюндзюк, О. Домбровський, Б. Калиновський, Ю. Ковбасюк, В. Корженко, В. Мартиненко, Р. Мельник, М. Міненко, Р. Науменко, Н. Обушна, П. Петровський, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Серьогін, І. Сурай, Ю. Сурмін, О. Суший, І. Тютюник та ін.

Зазначені автори аналізують проблеми публічного управління через виокремлення принципів, методів, механізмів публічного управління, мети, завдань державного управління та місцевого самоврядування, реформування окремих процесів, водночас, відсутні системні дослідження проблем реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу.

**Виклад матеріалу.** Глобалізаційні виклики та загрози, військові дії та конфлікти, сучасний розвиток суспільства, постійна трансформацій суспільно-політичних та економічних відносин, вимагає постійного вдосконалення системи управління. На даний час достатньо уваги приділяється дослідженню проблем в галузі публічного управління, здійснюється проведення різних форумів, зборів та обговорень, як на національному, так і на міжнародному рівні.

Це пов'язано з тим, що необхідно проведення якісного аналізу основних проблем, що виникають у системі публічного управління, з метою подальшого їх удосконалення. Необхідно це тому, що застосування застарілої практики, для вирішення сучасних проблем, не представляється можливим. Відповідно, рішення варто шукати у нетрадиційних джерелах з інноваційною спрямованістю.

У сфері повсякденної діяльності органів державної влади спостерігаються такі недоліки:

- архаїчна документоцентрична система управління, багатоланкова вертикаль, цифровізація застарілих процесів;
- широке використання паперових носіїв інформації, необхідність очної присутності заявників для вирішення певних завдань та надання адміністративних послуг;
- недостатня взаємодія інформаційних систем різних органів державної влади;
- несистемні, точкові зміни процесів, що стосуються лише окремих органів державної влади, де є ініціативний керівник.

Вочевидь, що інформатизація пронизує все соціально-економічні процеси, які у суспільстві. У зв'язку з цим державний апарат може бути ефективним лише за умови використання тих можливостей, що надають інформаційні та телекомунікаційні технології. Цифрова трансформація публічного управління є актуальною відповіддю на сучасні конкурентні виклики.

Важливою проблемою системи публічного управління у воєнний час є запровадження та активно використання цифрових технологій. Головний показник ефективності публічного управління в умовах розвитку цифрових технологій – відповідність вимогам сучасного суспільства. Державі при цьому відводиться головна роль у забезпеченні вирішення проблем цифрової трансформації публічного управління, що представляють життєві питання громадян, підвищення якості та системності виконання державних функцій, засноване на використанні даних в єдиному інформаційному просторі [1].

Крім того, саме цифровізація публічного управління надає можливість громадянам отримувати важливі адміністративні послуги через інформаційно-комунікаційні канали, що забезпечує не лише швидкість отримання важливих для життя людини документів, а й безпеку, адже такі послуги можна отримувати в будь-якому населеному пункті, де не ведуться активні бойові дії.

Водночас, успішність цифрових державних інститутів управління виражається не кількістю цифрових технологій, впроваджених у діяльність того чи іншого державного інституту, а ефективністю роботи таких технологій, їх популярністю та затребуваністю з боку населення та загалом позитивним впливом на суспільство.

Ефективна взаємодія всіх учасників цифрової трансформації – державних та муніципальних органів влади, бізнесу, наукових та освітніх установ, структур громадянського суспільства – передбачає взаємовигідне співробітництво на регіональному та міжрегіональному рівнях у процесах обміну досвідом із освоєння нових знань та впровадження інноваційних цифрових технологій; застосування релевантних рішень, здатних забезпечити ефективність та прозорість системи публічного управління, особливо у воєнний час.

Реалізація цих заходів дозволить підвищити ефективність державних інститутів за подальшого формування інформаційного суспільства за допомогою впровадження цифрових технологій.

У зв'язку з вищенаведеним виникає проблема професійної підготовки публічних службовців щодо цифровізації публічного управління.

Враховуючи те, що діяльність сучасних фахівців сфери публічного управління реалізується у мережному комп'ютерному середовищі, необхідною вимогою для них є формування інформаційної культури. Взагалі проблеми, пов'язані з впровадженням нових моделей управління, зводяться до питань ефективної підготовки майбутніх фахівців до діяльності у нових умовах. Можна виділити такі показники ефективності професійної діяльності фахівців сфери публічного управління:

результативність, своєчасність, доступність, комфортність, відкритість, повага до особистості, професіоналізм [2].

Водночас в умовах інноваційного публічного управління особливе значення набуває розвитку концепції соціальної відповідальності та формування клієнт-орієнтованої організаційної культури. В свою чергу, культурні зміни тягнуть за собою зміну цінностей та уявлень фахівців, формування їх професійно-особистісної культури, поваги до споживачів адміністративних послуг, стратегічного мислення тощо.

Враховуючи зазначене, професійна підготовка майбутніх фахівців для сучасного публічного управління передбачає формування професійних умінь та навичок, що ґрунтуються на спеціальних знаннях, розвитку необхідних здібностей, психічних пізнавальних процесів, особистісних якостей, а також майстерності застосування засобів та методів управлінської науки.

Тому важливим є вивчення вимог, сфери, що пред'являються до майбутніх фахівців публічного управління за умов інноваційного управління.

В умовах воєнного часу набуває актуальності ситуативне управління в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій. Ситуаційне управління в органах державної влади в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій – це вид оперативного управління, яке здійснюється спільно зі стратегічним та перспективним плануванням заходів, що вживаються відповідно до динаміки зміни ситуації. Основний посыл теорії ситуаційного управління полягає у розробці та подальшому прийнятті управлінські рішення у разі ускладнення надзвичайної ситуації в державі та регіонах.

Процес прийняття управлінських рішень за умов умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій має складатися з кількох обов'язкових етапів, які мають бути пройдені керівником для досягнення найбільшого позитивного ефекту від прийнятого управлінського рішення у конкретній ситуації:

- найбільш повний та об'єктивний аналіз інформації про ситуацію, що склалася;
- виявлення всіх факторів, що сприяють виникненню ситуації, що склалася та аналіз самої ситуації;
- правильний вибір підходів та методів управління у конкретній ситуації;
- правильна оцінка можливих наслідків прийняття управлінських рішень з управлінням конкретних обставин та ускладнень, викликів та небезпек;
- виконання всіх необхідних умов при прийнятті єдиного правильного рішення у ситуації;
- визначення конкретних обмежень (за їх наявності) при постановці завдань під час прийняття рішень у ситуації;
- людські обмеження (людський фактор) [3].

При реалізації керівником даних етапів при прийнятті рішення дозволяє віднести метод ситуаційного управління до перспективних методів, що дозволяє найефективніше вирішувати завдання знаходження оптимального рішення у процесі роботи системи управління [4].

Сама суть ситуаційного управління і полягає у визначенні методу, що дозволяє на підставі об'єктивної оцінки ситуації виробити оптимальне управлінське рішення [5].

Таким чином, застосування методів та систем ситуаційного управління в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій, що є спеціальні технології підтримки при прийнятті рішень, зберіганні, обробці, об'єктивному відображенні та поданні інформації, докорінно змінює загальноприйняті принципи аналізу,

обговорення та вирішення глобальних та складних проблем управління. Внаслідок використання засобів автоматизації управління значною мірою підвищується оперативність прийняття рішень в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій та їх якість, зменшується кількісний склад осіб, необхідний прийняття рішень, і навіть з'являється можливість використання отриманого досвіду у інших надзвичайних ситуаціях при прийнятті важливих державно-управлінських рішень.

Окремою проблемою в Україні, як і в світі стоїть питання запобігання та протидії корупції.

Протидія корупції можлива лише за умови системного впливу на всі фактори, які сприяють появі та існуванню корупції. Боротьба з корупцією в першу чергу має носити не репресивний, а регулятивний характер. Тобто необхідно створювати умови для «оздоровлення» кадрів для відмови від корупційних правопорушень.

Протидія соціально-психологічним факторам корупції можна здійснювати шляхом виявлення факторів як культурних, так і службових у діяльності окремих посадових осіб та діяльності колективів. Створення психологічних стимулів необхідної поведінки [6].

Важливим напрямом протидії правовими засобами є спрощення дозвільної документації, спрощення доступу до прав, запровадження інформаційно-комунікативні засоби надання послуг, отримання дозвільних документів тощо.

Організаційно-управлінський напрямок протидії корупції заснований на збільшенні адміністративно-організаційних заходів протидії корупції Створення умов підвищення ефективності роботи органів влади (зміна системи звітності, спрощення та оптимізація управлінських процедур; збільшення алгоритмізації процедур). Підвищення ефективності роботи за рахунок впровадження нових інформаційно-комунікативних засобів та нових науково обґрунтованих управлінських технологій. Підвищення відкритості інформації про діяльність органів влади, про причини, цілі та завдання прийнятих ними рішень [7].

Наступна важлива проблема, яка потребує вирішення в умовах воєнного часу – це удосконалення кадрової політики у сфері державної служби та оптимізація кадрового складу системи державного управління.

Від правильної організації кадрової роботи залежить ефективність управління персоналом будь-якої організації. При цьому державна служба не має можливості на власний розсуд вести кадрову політику. На державній службі жорстко регламентується діяльність кадрової роботи. Однак кадрова політика на державній службі надмірно формалізована та є застарілі правила організації кадрової роботи. Слід зазначити також неефективну систему кар'єрного розвитку та відставання від реальних потреб системи підвищення кваліфікації державних службовців.

Практика показує, що молоді фахівці неохоче йдуть на державну службу, оскільки мало того, що оплата праці держслужбовців низька, вона навіть слабо пов'язана з результатами їхньої роботи. Є підстави переглянути основні елементи кадрової політики на державній службі та виявити їхні недоліки.

Крім того, в умовах воєнного часу виникла проблема оптимізації кадрового складу системи публічного управління, застосування інноваційних методів діяльності в системі публічного управління, цифровізація деяких процесів державної служби, у тому числі кадрового обліку, оцінювання, надання певних державних послуг тощо.

І одним з важливих аспектів реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу є розробка стратегії антикризового управління.

Антикризове управління є поєднанням форм і методів реалізації антикризових процедур для органів державної влади. У систему антикризового управління

входять механізми, спрямовані на прогнозування та запобігання негативним явищам за рахунок використання стратегій управління та створення нових спеціалізованих програм.

Використання антикризових методів управління допомагає не тільки зберегти, але зміцнити та збільшити економічний потенціал держави за умов економічної кризи, надзвичайних ситуацій, військових конфліктів [8].

Ще однією проблемою сучасної системи публічного управління в умовах воєнного часу є формування інформаційної культури серед населення, державних службовців.

Інформаційна безпека відіграє ключову роль саме в періоди ведення військових дій та конфліктів. Адже неправильно, неправдиво подана інформація може спричинити панічні настрої у населення, впливати на хід подій, сприяти внутрішньому переміщенню населення, погіршенню іміджу політичного керівництва, породжувати недовіру до політиків, їх заяв, звернень, що може негативно впливати на ведення бойових дій, сприяє порушенню психічного та фізичного здоров'я населення, а також може нанести непоправної шкоди для всього результату військових дій. Тому запобігання розповсюдженню такої викривленої інформації в період військових конфліктів має важливе значення для всього перебігу військового конфлікту [9].

**Висновки.** До основних проблем системи публічного управління у воєнний час відносяться наступні. По-перше, запровадження та активно використання цифрових технологій. По-друге, удосконалення професіоналізму державних службовців та підвищення кваліфікації в частині цифровізації публічного управління. По-третє, в умовах інноваційного публічного управління особливе значення набуває розвитку концепції соціальної відповідальності та формування клієнт-орієнтованої організаційної культури. По-четверте, набуває актуальності ситуаційне управління в умовах невизначеності та надзвичайних ситуацій. По-п'яте, потребує вирішення питання запобігання та протидії корупції. По-шосте, потребує удосконалення кадрової політики у сфері державної служби та оптимізація кадрового складу системи державного управління. По-сьоме, розробка стратегії антикризового управління. По-восьме, формування інформаційної культури серед населення, державних службовців.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Саморуков А. А. Цифровая трансформация государственного управления. *Вестник ПАГС*. 2022. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovaya-transformatsiya-gosudarstvennogo-upravleniya-1>
2. Вернигор І. Ю. Якість надання державних послуг в умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні. *Результат-орієнтовані підходи, інструменти та технології в публічному управлінні* : наук.-практ. конф. За тіжнорю участю / за ред. Ю. П. Шарова (Дніпропетровськ, 28 жовтня 2012 р.). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. С. 61–64.
3. Княжев В. Б., Майдыков А. Ф., Демин Г. И. Совершенствование организации деятельности территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах: курс лекций. Москва, 2015. 230 с.
4. Колесников С. Ситуационные центры: что это такое и как с ними бороться. URL: [http://www.ci.ru/inform21\\_04/p\\_22.htm](http://www.ci.ru/inform21_04/p_22.htm)
5. Поспелов Д. А. Ситуационное управление: новый виток развития. Москва, 2020.
6. Кудашкин А. А., Козлов Т. Л. Еще раз о правовом понятии коррупции. *Современное право*. 2020. № 6. С. 3–10.

7. Назарова Л. А. Причины коррупции на государственной службе. *Символ науки*. 2022. № 1-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-korrupsii-na-gosudarstvennoy-sluzhbe>

8. Василенко В. А. Антикризисное управление предприятием : учебное пособие. К. : Центр учебной литературы, 2020. 590 с.

9. Пархоменко-Кутсевіл О. І. Забезпечення інформаційної безпеки під час здійснення військових операцій та бойових дій. *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15–28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І. О. Дегтярєва, В. С. Куйбіда, П. М. Петровський та ін. ; уклад. Т. О. Мельник. Т. 1. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С. 39–43.

#### REFERENCES:

1. Samorukov, A. A. (2022), Cifrovaya transformaciya gosudarstvennogo upravleniya [Digital transformation of state administration]. *Vestnik PAPS*. 1. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovaya-transformatsiya-gosudarstvennogo-upravleniya-1> [in Russian].

2. Vernyhor, I. Yu. (2012), Yakist nadannia derzhavnykh posluh v umovakh rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini [The quality of public service provision in the context of information society development in Ukraine], *Rezultat-orientovani pidkhody, instrumenty ta tekhnolohii v publichnomu upravlinni* : nauk.-prakt. konf. Za tizhniariu uchastiu / za red. Yu. P. Sharova (Dnipropetrovsk, 28 zhovtnia 2012 r.), Dnipropetrovsk : DRIDU NADU. 61–64. [in Ukrainian].

3. Knyazhev, V. B. & Majdykov, A. F. & Demin, G. I. (2015), Sovershenstvovanie organizacii deyatelnosti territorial'nykh organov MVD Rossii pri chrezvychajnykh obstoyatel'stvah: kurs lekcij [Improvement of the organization of activities of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia under extraordinary circumstances: a course of lectures], Moskva. [in Russian].

4. Kolesnikov, S. (2021), Situacionnye centry: chto eto takoe i kak s nimi borot'sya [Situation centers: what are they and how to deal with them], Retrieved from [http://www.ci.ru/inform21\\_04/p\\_22.htm](http://www.ci.ru/inform21_04/p_22.htm) [in Russian].

5. Pospelov, D. A. (2020), Situacionnoe upravlenie: novyj vitok razvitiya [Situational management: new development cycle], Moskva. [in Russian].

6. Kudashkin, A.A. & Kozlov T.L. (2020), Eshche raz o pravovom ponyatii korrupcii [Once again about the legal concept of corruption]. *Sovremennoe pravo*. 6. 3–10. [in Russian].

7. Nazarova, L.A. (2022), Prichiny korrupcii na gosudarstvennoj sluzhbe [Causes of corruption in public service]. *Simvol nauki*. 1-1. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-korrupsii-na-gosudarstvennoy-sluzhbe> [in Russian].

8. Vasilenko, V.A. (2020), Antikrizisnoe upravlenie predpriatiem: uchebnoe posobie [Anti-crisis management of an enterprise : textbook]. K. : Centr uchebnoj literatury. [in Russian].

9. Parkhomenko-Kutsevil, O. I. (2022), Zabezpechennia informatsiinoi bezpeky pid chas zdiisnennia viiskovykh operatsii ta boiovykh dii [Ensuring information security during military operations and hostilities]. *Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh viiny i v postvoiennyi period v Ukraini* : materialy vseukr. nauk.-prakt. konf. u trokh tomakh, m. Kyiv, DZVO «Univertsytet menedzhmentu osvity» NAPN Ukrainy, 15–28 kvitnia 2022 r. ; red. kolehiia : I. O. Dehtiarova, V. S. Kuibida, P. M. Petrovskiyi ta in. ; uklad. T. O. Melnyk. T. 1. K. : DZVO «UMO» NAPN Ukrainy, 39–43. [in Ukrainian].