

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ
«КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ
імені ІГОРЯ СІКОРСЬКОГО»**

**Факультет соціології і права
Кафедра теорії та практики управління**

«На правах рукопису»
УДК [351.071:355](477)(043.3)

До захисту допущено:
В. о. завідувача кафедри
_____ Ростислав ПАШОВ
«__» _____ 20__ р.

**Магістерська дисертація
на здобуття ступеня магістра
за освітньо-професійною програмою «Публічне адміністрування та
електронне урядування»
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
на тему: «Стратегія реформування системи публічного управління в
умовах загроз національній безпеці України»**

Виконала:

студентка VI курсу, групи ПУ-321мп
Якименко Катерина Володимирівна _____

Науковий керівник:

професор кафедри теорії та практики управління,
д. наук з держ. упр., професор,
Іваницька Ольга Михайлівна _____

Рецензент:

доцент кафедри соціології, к. філос. н., доцент,
Пиголенко Ігор Вікторович _____

Засвідчую, що у цій магістерській дисертації
немає запозичень з праць інших авторів без
відповідних посилань.

Студентка _____

Київ – 2023 року

**Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»**

Факультет соціології і права

Кафедра теорії та практики управління

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Спеціальність – 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне адміністрування та електронне урядування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

В. о. завідувача кафедри

_____ Ростислав ПАШОВ

«___» _____ 20__ р.

ЗАВДАННЯ

на магістерську дисертацію студенту

Якименко Катерині Володимирівні

1. Тема дисертації «Стратегія реформування системи публічного управління в умовах загроз національній безпеці України», науковий керівник дисертації Іваницька Ольга Михайлівна, професор кафедри теорії та практики управління, д. держ. упр., професор, затверджена наказом по університету від «24» листопада 2023 р. № 5368-с.
2. Термін подання студентом дисертації: 11 грудня 2023 року.
3. Об'єкт дослідження – система публічного управління в Україні в умовах дії загроз національній безпеці.
4. Предмет дослідження (вихідні дані) – механізми та стратегії реформування системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці України.
5. Перелік завдань, які потрібно розробити:
 - проаналізувати сучасний стан функціонування системи публічного управління в Україні;
 - охарактеризувати сучасні загрози національній безпеці України та їх вплив на систему публічного управління;
 - розглянути досвід інших країн у реформуванні системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці;

- сформулювати стратегічні напрямки реформування системи публічного управління з урахуванням викликів і загроз національній безпеці;
 - здійснити діагностику поточної системи управління публічним сектором та її відповідність вимогам національної безпеки;
 - визначити потенціал для подальшого розвитку системи публічного управління та чинники, що впливають на її формування;
 - визначити проблеми та перешкоди, які можуть виникнути під час реалізації запропонованих стратегічних напрямків;
 - розробити конкретні рекомендації щодо удосконалення системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці.
6. Орієнтовний перелік графічного (ілюстративного) матеріалу: 8 рисунків, 3 таблиці.
7. Орієнтовний перелік публікацій: 1 наукова стаття у фаховому виданні.
8. Дата видачі завдання: 09 жовтня 2023 року.

Календарний план

№ з/п	Назва етапів виконання магістерської дисертації	Термін виконання етапів магістерської дисертації	Примітка
1	Визначення напрямку наукового дослідження	01.09.22 – 31.10.22	
2	Вивчення літературних джерел з предмету дослідження	12.09.22 – 30.11.22	
3	Складання розгорнутого плану магістерської дисертації та обговорення його з науковим керівником	01.11.22 – 30.11.22	
4	Підготовка розділу 1 «Теоретичні засади дослідження процесів реформування системи публічного управління»	01.12.22 – 31.03.23	
5	Підготовка розділу 2 «Аналіз стану реалізації стратегії реформування системи публічного управління для додання загроз безпеці України»	01.04.23 – 30.06.23	
6	Участь в науково-практичних конференціях з підготовкою до публікації тез доповідей	протягом навчання в магістратурі	
7	Розробка пропозицій і рекомендацій для написання третього розділу магістерської дисертації	04.09.23 – 25.09.23	

8	Підготовка розділу 3 «Розробка та впровадження стратегії реформування системи публічного управління України»	26.09.23 – 19.11.23	
9	Оформлення магістерської дисертації	20.11.23 – 26.11.23	
10	Подання магістерської дисертації науковому керівникові для написання відгуку	27.11.23 – 03.12.23	
11	Попередній захист магістерської дисертації	04.12.23 – 10.12.23	
12	Передача магістерської дисертації рецензенту для рецензування і написання рецензії	11.12.23 – 17.12.23	

Студент

Катерина ЯКИМЕНКО

Науковий керівник

Ольга ІВАНИЦЬКА

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСІВ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	11
1.1. Зміст поняття «система публічного управління».....	11
1.2. Ключові напрями реформування системи публічного управління в кризових умовах.....	18
1.3. Зарубіжний досвід реформування системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці.....	26
Висновки до Розділу 1.....	34
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ДОЛАННЯ ЗАГРОЗ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ.....	36
2.1. Інституціональні засади запровадження змін в систему публічного управління.....	36
2.2. Організаційний механізм управління процесами реформування національної системи публічного управління.....	46
2.3. Прогнозування напрямів дій щодо реформування системи публічного управління в контексті забезпечення національної безпеки.....	54
Висновки до Розділу 2.....	60
РОЗДІЛ 3. РОЗРОБКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	62
3.1. Основні напрями інституціональних змін в умовах дії загроз національній безпеці.....	62
3.2. Розвиток кадрового потенціалу публічної служби.....	69
3.3. Впровадження цифрових рішень для оптимізації управлінських процесів у сфері додання загроз національній безпеці.....	79
Висновки до Розділу 3.....	90
ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	91
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	96

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Розвиток системи публічного управління набуває все більшого значення, особливо в умовах сучасних викликів та загроз, що постають перед забезпеченням національної безпеки України. Україна, як суверенна країна, стикається з низкою складних внутрішніх та зовнішніх загроз, таких як повномасштабне воєнне збройне вторгнення російської федерації на територію України, постійні кібератаки та терористичні дії, ведення гібридної інформаційної війни, розпалювання міжнаціональних конфліктів всередині країни, зростаюча криза та економічний занепад.

В умовах динамічного середовища важливо вдосконалювати систему публічного управління та реагувати на нові виклики, враховуючи специфіку сучасних загроз. Саме тому ефективне публічне управління та електронне урядування в умовах дії загроз національній безпеці стають стратегічними завданнями для держави.

Слід зазначити, що Україна активно впроваджує реформу системи публічного управління, створює нові інституції для підвищення ефективності управління країною. Необхідність таких дій зумовлено не лише намаганням протистояти сучасним викликам та загрозам, а й слідуванням європейським стандартам на шляху України до європейського майбутнього.

Зважаючи на посилення дії загроз національній безпеці України, необхідно не лише удосконалювати та оновлювати стратегію публічного управління, а й стратегію національної безпеки, вживати заходів щодо підвищення ефективності їх організаційно-правового забезпечення. Зміни в системі владних відносин у сучасному світі, зміщення основних геополітичних центрів – усе це призводить до нових обставин і умов, у яких нинішні політичні лідери України повинні реалізувати власну стратегію публічного управління.

Зв'язок магістерської дисертації з науковими програмами, планами, темами кафедри. Магістерська дисертація виконана на кафедрі теорії та практики управління факультету соціології і права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря

Сікорського» згідно з ініціативною темою «Цифрова трансформація державного управління та місцевого самоврядування: виклики та можливості для досягнення ЦСР» (ДР № 0123U101483 від 06.03.2023 р.), в межах якої автором досліджено впровадження цифрових рішень для оптимізації управлінських процесів у сфері додання загроз національній безпеці.

Стан наукової розробленості проблеми. Серед вчених, які вивчають сутність та зміст публічного управління, у тому числі й в умовах дії загроз національній безпеці, можна назвати В. Авер'янова, В. Бакуменка [2], О. Босака [8], І. Вернудіну [10], О. Власюка, С. Гайдученко [14], І. Грицяка [18], О. Іваницьку [71, 77], О. Кравченко, О. Кудрявцеву, М. Міненка [38], Р. Мельника [35], Н. Нижник та ін.

Враховуючи важливість питання забезпечення національної безпеки, особливо в умовах російської агресії, комплексні дослідження стратегічного планування у сфері національної безпеки відображенні у працях С. Баранова [3], В. Білоус, В. Горбуліна, Н. Нижник, Г. Ситника [64], В. Смолянюка, А. Качинського, І. Шопіної.

Водночас слід відзначити, що питання впровадження ефективних механізмів розвитку публічного управління в умовах загроз національній безпеці, зокрема в умовах воєнного стану, залишаються недостатньо дослідженими в Україні. Адже протягом всього періоду незалежності наша країна не стикалася з такими масштабними викликами національній безпеці, як це має місце в сучасний період.

Об'єкт дослідження – система публічного управління в Україні в умовах дії загроз національній безпеці.

Предметом дослідження виступають механізми та стратегії реформування системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці України.

Метою дослідження є визначення стратегічних напрямів реформування системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці України.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення наступних завдань:

- проаналізувати сучасний стан функціонування системи публічного управління в Україні;
- охарактеризувати сучасні загрози національній безпеці України та їх вплив на систему публічного управління;
- розглянути досвід інших країн у реформуванні системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці;
- сформулювати стратегічні напрямки реформування системи публічного управління з урахуванням викликів і загроз національній безпеці;
- здійснити діагностику поточної системи управління публічним сектором та її відповідність вимогам національної безпеки;
- визначити потенціал для подальшого розвитку системи публічного управління та чинники, що впливають на її формування;
- визначити проблеми та перешкоди, які можуть виникнути під час реалізації запропонованих стратегічних напрямків;
- розробити конкретні рекомендації щодо удосконалення системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань щодо дослідження системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці України були використані наступні методи дослідження: системний аналіз та функціональний методи дослідження надали можливість розглянути систему публічного управління як цілісну систему та визначити її ключові складові, їх взаємозв'язки та вплив на національну безпеку; метод порівняльного аналізу дозволив зіставити систему управління в Україні з аналогічними системами інших країн, зокрема європейських та Ізраїлю, для виявлення кращих практик та можливостей для адаптації; індуктивний метод дозволив проаналізувати контекстуальні особливості процесу державного управління в проаналізованих країнах; івент-аналіз був використаний для вивчення причинно-наслідкового зв'язку у процесі реформування системи публічного управління України.

Інформаційною базою дослідження слугували вітчизняні та закордонні видання, публічна інформація органів державної влади та нормативно-правові акти.

Наукова новизна полягає в обґрунтуванні важливості забезпечення взаємозв'язку між реформами, які відбуваються у системі публічного управління та стану забезпечення національної безпеки держави; розробленні рекомендацій щодо основних шляхів реформування системи публічного управління України в умовах дії загроз національній безпеці; обґрунтуванні необхідності запровадження інституційних змін в систему публічного управління з урахуванням дії загроз національній безпеці України; з'ясуванні впливу загроз національній безпеці України на функціонування системи публічного управління та вироблення управлінських рішень.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості застосування рекомендацій для покращення системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці країни. Результати цього дослідження можуть бути використані в управлінні та прийнятті рішень у сферах публічного управління та електронного урядування з метою підвищення ефективності та забезпечення національної безпеки. Конкретні рекомендації та стратегічні напрямки реформування системи публічного управління з огляду на національну безпеку можуть стати підґрунтям для розвитку нових стратегій та вдосконалення діючих процедур, що в свою чергу допоможе покращити якість та ефективність державного управління. Аналіз зарубіжного досвіду функціонування системи державного управління в умовах дії загроз національній безпеці дозволив виявити специфіку, спільні та відмінні риси, які дозволяють з більшою ефективністю імплементувати досвід цих країн в сучасних українських умовах.

Основні теоретичні положення магістерської дисертації відображено в науковій статті на тему: «Інституціональні аспекти реформування системи публічного управління в Україні в умовах дії загроз національній безпеці», яку подано до друку до наукового журналу «Вчені записки Таврійського

національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування» (Категорія «Б») Том 34 (73) № 6, 2023.

Структура та обсяг магістерської дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків та рекомендацій, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 104 сторінки, в тому числі список використаних джерел на 9 сторінках, що містить 79 найменувань.

РОЗДІЛ І

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСІВ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Зміст поняття «система публічного управління»

З метою визначення поняття «система публічного управління», для початку пропонується розкрити зміст поняття «управління».

Управління є універсальним і багатогранним явищем, що притаманне усім суспільствам, країнам та сферам суспільної життєдіяльності на різних етапах людської цивілізації. Воно є необхідною складовою функціонування різноманітних систем організації, таких як біологічні, технічні та соціально-економічні. У зв'язку з цим виділяють соціальне, технічне, публічне, державне та інші види управління. Крім того, управління передбачає здійснення цілеспрямованого та організуючого впливу суб'єктом або суб'єктами на конкретний об'єкт чи об'єкти з метою забезпечення їх ефективного розвитку. Цей процес включає в себе застосування різноманітних принципів, функцій, методів, інструментів та форм, спрямованих на досягнення поставлених завдань [44, с. 4].

Таким чином, управління можна розглядати як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою створення ефективно функціонуючої системи та досягнення необхідних результатів. Цей процес включає в себе розробку стратегій, вибір оптимальних методів та ресурсів, організацію дій та контроль за їхнім виконанням.

Управління може застосовуватися в різних контекстах, таких як організації, державні структури, соціальні групи та інші сфери, також воно є важливим елементом забезпечення ефективності та розвитку в різних галузях суспільства.

Різновидом управління, зокрема соціального, виступає публічне управління.

Аналіз останніх наукових публікацій показав, що нині доволі часто у науковій літературі дискутується питання сутності та змісту категорії «публічне

управління». Серед дослідників даного поняття слід назвати О. Кудрявцева, Р. Мельника [35], В. Бакуменка [2], І. Вернудіну [10], М. Міненка [38], О. Босака [8], С. Гайдученко [14], І. Грицяка [18] та ін.

Дійсно, зміст та сутність категорії «публічне управління» стали об'єктом активної дискусії в останні роки у наукових публікаціях. Це свідчить про постійний розвиток та еволюцію цієї галузі знань. Зокрема, дослідження зосереджуються на розкритті різних аспектів публічного управління, його ролі в сучасному суспільстві та методах його вдосконалення.

Винайдення нових підходів та концепцій до публічного управління, а також їх висвітлення в наукових дослідженнях, безумовно пов'язано з постійними змінами в політичному, економічному та технологічному середовищі. Важливо відзначити, що такі обговорення сприяють розвитку та вдосконаленню теорії та практики управління в сучасних умовах.

Зокрема, деякі автори ототожнюють поняття публічного управління та державного управління, однак більшість все ж тяжіє до думки, що поняття публічне управління відрізняється від державного більшою ємністю.

Р. Мельник [36] вказує на важливість розуміння відмінностей у визначенні сутності та змісту поняття «публічне управління». Ці відмінності частково обумовлені різноманіттям в перекладі англійського терміну «public administration» на українську мову. Різні видання можуть використовувати різні терміни, такі як «державне управління», «публічне управління», «суспільне управління» або «соціальне управління».

Незважаючи на це різноманіття термінів, більшість авторів вкладають в поняття «публічне управління» сенс, який вказує на управління, що контролюється чи спрямоване суспільством [35]. Це відображає розвиток концепцій, де акцент робиться на взаємодії між урядом та суспільством, а також на важливості врахування потреб та думок громадян у процесі управління.

В. Бакуменко під публічним управлінням розуміє процес цілеспрямованого впливу органів державної влади та місцевого самоврядування

на об'єкт управління з метою підвищення економічного зростання публічно-правових утворень і якості життя населення [2, с. 8].

Важливою позитивною рисою є визначення публічного управління як систематичного процесу, що базується на законодавстві і спрямований на поліпшення якості життя громадян та розвиток публічних утворень. Однак, у визначенні автора відсутня згадка про участь громадянського суспільства у процесі публічного управління, до того ж не чітко визначено, що розуміється під «об'єктом управління». Удосконалення даного визначення може включати у себе розгляд участі громадян, а також конкретизацію того, що охоплює термін «об'єкт управління», наприклад, через включення різних сфер життя, економічних аспектів чи соціальних відносин.

І. Верундіна визначає державне публічне управління як конкретний вид державної діяльності, в межах якого здійснюється практична реалізація виконавчої влади [10]. Це визначення вказує на те, що державне публічне управління є сферою, в якій влада здійснює свої функції через органи виконавчої влади. Такий підхід підкреслює роль виконавчих органів у впровадженні та здійсненні державної політики, виконанні законів та забезпеченні ефективного функціонування державних інституцій. Однак, при ототожненні автором понять «публічний» та «державний» слід враховувати, що поняття «публічний» має більш ширше значення ніж «державний».

О. Кілієвич, у англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики та економіки [26], ототожнює поняття «публічний» у спеціальній літературі з рядом інших термінів. Серед них можна виокремити такі, як державний, суспільний, народний, загальнонародний, загальнодоступний, комунальний, відкритий, гласний тощо.

Л. Новак-Каляєва визначає публічного управління, як діяльність органів державного управління, місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства. Згідно з цією концепцією, публічне управління включає в себе планування, організацію, керівництво, координацію та контроль щодо формування та реалізації управлінських рішень

суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць [62, с. 144]. Важливим аспектом визначення Л. Новак-Каляєвої є те, що публічне управління забезпечує підвищення ефективності управлінської діяльності через високий рівень громадської підтримки та консолідацію суспільства навколо спільних цілей. Також вона підкреслює зв'язок публічного управління з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки та ефективності.

Ми погоджуємося із твердженнями автора про те, що публічне управління є комплексною діяльністю, яка об'єднує органи державного управління, місцевого самоврядування, приватний сектор та громадянські інституції з метою формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, забезпечуючи при цьому ефективність через громадську підтримку та спільні цілі, ґрунтуючись на демократичних цінностях та принципах.

М. Міненко визначає публічне управління як різновид соціального управління з кількома рівнями інституціалізації: державним, регіональним і муніципальним. Його визначення характеризується унікальними сутнісними властивостями, такими як транспарентність, легітимність і демократичність. При цьому під терміном транспарентності автор розуміє відкритість і діалогічність управлінського процесу. Це включає громадський контроль над діяльністю органів управління та процедури узгодження рішень з населенням. Легітимність визначається як суб'єктивно визнана правомірність управлінського процесу. Автор підкреслює, що демократичність пов'язана із реальністю народовладдя в управлінському процесі. Це передбачає існування нормативно закріплених самоуправлінських дій народу як суб'єкта-об'єкта управління [38, с. 8].

У даному контексті автор підкреслює необхідність активної участі громадян у процесі управління і вказує на особливі характеристики, які притаманні публічному управлінню, а саме: транспарентність, легітимність і демократичність. Проте автор не розглядає конкретні цілі або спрямування, які передбачає публічне управління для досягнення певних результатів.

О. Босак розглядає публічне управління як зовнішній прояв публічної влади [8]. Дане твердження вказує на те, що ця форма управлінської діяльності визначається та впливає на функціонування суспільства з позиції здійснення публічних владних повноважень та направлена на вирішення важливих суспільних завдань.

Визначення публічної влади та публічного управління, які подають С. Гайдученко [14] та І. Грицяк [18], відображають їхні унікальні підходи до цих понять.

За думкою С. Гайдученка, публічна влада – це особлива і самостійна влада, яка не збігається з державною владою за своїм змістом та обсягом. Він вказує, що у відомому сенсі публічна влада, коли ми її розглядаємо як владу народу в цілому, є вищою формою влади. Це вказує на те, що публічна влада може включати в себе різні рівні та форми влади, не обов'язково обмежуючись при цьому державною сферою.

Визначаючи публічне управління, І. Грицяк вказує, що це є проявом суспільної влади, яка охоплює державне управління, владу територіальних публічних колективів, автономій і муніципальних утворень, а також корпоративну владу. Такий підхід підкреслює комплексність та різноманітність публічного управління, яке включає різні рівні та сфери суспільної діяльності.

Ці визначення сприймають публічну владу та публічне управління як широкі та різноманітні концепції, які включають різні рівні та аспекти управління у суспільстві.

Представлені визначення дозволяють зробити певні узагальнення та визначити ключові характеристики публічного управління.

Перш за все, публічне управління здійснюється безпосередньо на користь і має на меті задоволення потреб усього суспільства.

По-друге, публічне управління ґрунтується на принципах прозорості, законності та демократичності, а також на принципах стратегічного соціального партнерства між владою, громадянами та бізнесом.

По-третє, публічне управління є багаторівневим і, по суті, є проявом публічної влади на національному, регіональному та муніципальному рівнях.

По-четверте, публічне управління ґрунтується на участі громадськості в процесі управління. При цьому ступінь залучення визначається залежно від рівня та функцій публічно-правових утворень.

По-п'яте, відмінною рисою публічного управління є стійкий зворотний зв'язок між органами публічної влади та населенням, який досягається через громадські слухання, анкетування, громадські обговорення тощо.

По-шосте, оцінка ефективності публічного управління базується на моніторингу та оцінці результатів діяльності органів публічної влади та їх оприлюдненні.

Підсумовуючи вищесказане можемо зазначити, що публічне управління – це не просто набір загальних інструментів управління. Воно досліджує взаємодію політичної системи, державного сектору та взаємозв'язки між муніципальними, державними та суспільними інтересами разом із включенням громадськості до механізму контролю над управлінськими процесами.

У своєму основному визначенні, система представляє собою комплекс взаємопов'язаних та розташованих у певній послідовності елементів, формуючи при цьому цілісне утворення. Ключовими аспектами будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємодія елементів в межах структури та зв'язок системи із зовнішнім середовищем.

Публічне управління охоплює певні ключові елементи, які спільно формують його систему. Серед цих елементів можна виділити суб'єкти управління, які утворюють управляючу систему; об'єкти управління, які включають суспільну систему, а саме різні сфери і галузі суспільного життя; та взаємодію, представлену державно-управлінськими відносинами (рис. 1.1).

Складові елементи системи публічного управління



Суб'єктом управління виступає система, яка має певну компетенцію та державно-владні повноваження для видачі керівних команд або прийняття обов'язкових для виконання рішень (ця система є управляючою). Згідно з Є. Карташовим та іншими, держава, яка є суб'єктом управління, є особливою інституцією суспільства, що виражає цілі та інтереси всього суспільства та забезпечує права і свободи людини. У державному управлінні суб'єктами є органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші органи влади тощо), які виражають політичний аспект, та керівники цих органів, політичні діячі та інші посадові особи, наділені повноваженнями (адміністративний аспект) [45, с. 12].

Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній взаємодії, утворюючи процес управління. Державно-управлінські відносини виникають у процесі публічного управління та виявляються у взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Взаємодія здійснюється через прямі (від суб'єкта до об'єкта) та зворотні (від об'єкта до суб'єкта) зв'язки, де інформація відіграє ключову роль. Прямий зв'язок сприяє ухваленню рішень та їх виконанню, тоді як зворотний зв'язок надає інформацію щодо діяльності об'єкта управління та стану виконання рішень [45, с. 13].

Об'єктом управління є система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління та виконує його рішення. У контексті публічного управління

об'єктом може бути суспільство в цілому. Основними об'єктами є органи виконавчої влади, сектори публічного управління, галузі промисловості, державні установи, організації та підприємства, які підпорядковуються органам виконавчої влади.

Загалом, під поняттям «система публічного управління» розуміється сукупність алгоритмів обробки інформації та засобів реалізації, які об'єднуються для досягнення цілей управління та забезпечення розвитку його об'єкта [44, с. 6].

Отже, система публічного управління може бути розглянута як механізм, що забезпечує вирішення суспільних проблем, забезпечуючи при цьому взаємодію між владними структурами та громадськістю. Сутність цієї системи полягає в досягненні оптимального функціонування суспільства через ефективне управління ресурсами та взаємодію всіх сторін, залучених до управління. Саме тому успішне функціонування системи публічного управління залежить від ефективної взаємодії її складових елементів для досягнення більшої легітимності та ефективності в управлінських процесах.

1.2. Ключові напрями реформування системи публічного управління в кризових умовах

Сучасний етап розвитку системи публічного управління нерідко супроводжується певними недоліками та конфліктами, які в подальшому можуть призвести до кризових ситуацій. Серед основних проблем у сфері публічного управління можна виокремити розбалансованість діяльності управлінських інститутів, загострення суспільних конфліктів у міжнародному вимірі, а також неузгодженість заходів органів влади у реагуванні на кризові явища.

На ефективність функціонування системи публічного управління впливають різноманітні чинники, як зовнішні, такі як політичні конфлікти та геополітичні обставини, так і внутрішні, такі як внутрішні суперечності та неузгодженість дій органів влади у вирішенні кризових ситуацій. Зовнішні фактори можуть включати напружені відносини між країнами, територіальні

конфлікти чи економічні труднощі, що впливають на стабільність системи публічного управління. У свою чергу, внутрішні суперечності можуть виникати через розбіжності в поглядах на політику, економічні проблеми чи соціокультурні аспекти.

Реагування на внутрішні та зовнішні виклики вимагає від управлінських інститутів адекватних стратегій та рішень для подолання конфліктів та уникнення кризових станів у системі публічного управління.

Вивченню питання функціонування системи публічного управління в кризових умовах присвячено наукові дослідження таких учених, як В. Адамовської, О. Бобровської, А. Ковалевської [27], М. Курганської, Н. Мельтюхової [37], Г. Слізкової [65], Н. Ткачової [70, 71], та ін.

Аналіз поглядів різних авторів визначає, що криза в контексті соціально-економічної системи визначається як крайнє загострення протиріч у цій системі, яке загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі. Криза є переломним етапом у функціонуванні будь-якої системи, піддаючись впливу як ззовні, так і зсередини. За визначенням А. Ковалевської, цей період вимагає якісно нового реагування з боку системи [27, с. 7].

У широкому розумінні криза може бути сприйнята як необхідна складова для розвитку системи, аналогічно стабільному становищу. Криза, порушуючи стійкість системи, її структури та функціонування, може виконувати стимулюючу функцію. Вона змушує систему швидше впроваджувати нові процеси та механізми оновлення [27, с. 7, 12].

З іншого боку, за визначенням Г. Слізкової, криза державного управління представляє собою особливий стан у функціонуванні та розвитку системи державно-владних структур і відносин. Цей стан визначається загостренням внутрішньо-системних протиріч, розбалансованістю діяльності, що призводить до зниження результативності та ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси [65].

З огляду на наведене, можливо виділити основні ознаки кризи публічного управління:

- загострення економічних і соціальних конфліктів, які стають політично виразними;
- неспроможність уряду ефективно керувати суспільними конфліктами, що зростають, регулювати соціально-економічні процеси за допомогою звичайних методів;
- розбалансованість в структурно-функціональній системі управління та політичних інститутах влади, порушення конструктивних зв'язків з оточуючим середовищем, зростаючий соціальний напружений стан, який може призвести до політичної кризи.

Кризи поділяються на різні типи, щоб легше аналізувати, прогнозувати та визначати ефективні антикризові заходи. Ця класифікація базується на сутнісно-характерних ідентифікаційних ознаках кризових станів соціально-економічних систем. Загальна мета полягає в розширенні інструментарію аналізу криз, забезпеченні можливості їхнього прогнозування та розробці перспективних стратегій антикризового управління. Класифікація криз може бути здійснена на основі зовнішніх та внутрішніх факторів. Зовнішні причини криз пов'язані з глобальними тенденціями та стратегіями макроекономічного розвитку, світовою конкуренцією, політичною ситуацією у країні. З іншого боку, внутрішні причини пов'язані з ризикованістю стратегій маркетингу, внутрішніми конфліктами, недоліками в організації управління, недосконалістю управлінської діяльності, а також проблеми в інноваційній та інвестиційній політиці [13].

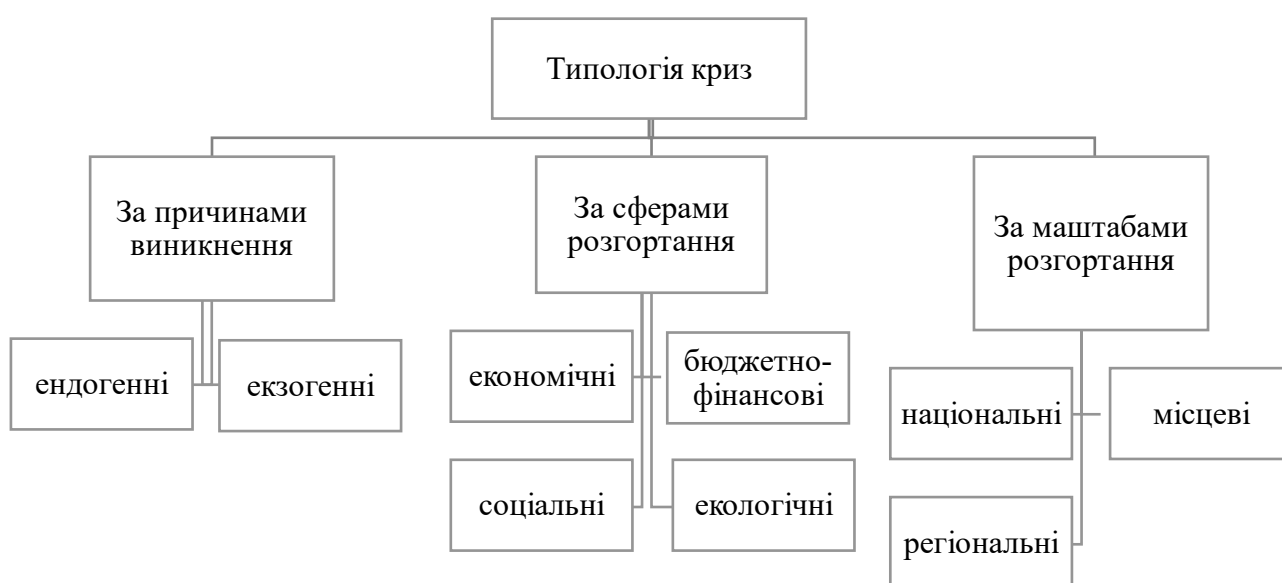
Система публічного управління піддається впливу різноманітних чинників, серед яких найбільшого значення набувають чинники внутрішнього та суб'єктивного характеру. Організована система публічного управління має властивість швидко та адаптивно реагувати на зовнішні кризові чинники. Однак, відзначається, що накопичення внутрішніх суперечностей може стати передумовою для появи закономірних криз. Розвиток системи публічного управління підпорядкований певним законам, закономірностям і принципам. В цьому контексті, внутрішні фактори визначаються рівнем організації системи управління в цілому та її здатністю ефективно та оперативно реагувати на зміни.

Таким чином, успішність подолання негативних обставин залежить від здатності системи швидко та адекватно впроваджувати необхідні зміни, спрямовані на усунення внутрішніх ризиків та протиріч.

Для більш чіткого розуміння криз у публічному управлінні пропонуємо розглянути типологію криз за причинами виникнення, сферами та масштабами розгортання (рисунок 1.2.).

Рисунок 1.2.

Схема типології криз



Примітка: складено автором на основі [38].

Рисунок 1.2 «Схема типології криз» вказує на розподіл криз за причинами виникнення на ендогенні та екзогенні. Ендогенні кризи виникають всередині територіального утворення, зазвичай через неналежний менеджмент. Аналіз внутрішнього менеджменту, соціальних та політичних ситуацій у публічному управлінні допомагає виявити ознаки ендогенних криз. Насупроти цьому, екзогенні кризи не пов'язані з конкретним територіальним утворенням, але залежать від системи державного регулювання, стабільності податкової системи, рівня інфляції в країні та інших факторів. Аналіз зовнішніх умов та механізмів державного контролю допомагає розпізнати екзогенні кризові ситуації [40].

Класифікація криз за сферами розгортання вказує на різноманітні аспекти, що можуть викликати труднощі у системі публічного управління. Зокрема, вони поділяються на економічні, бюджетно-фінансові, соціальні та екологічні. Економічні кризи визначаються нераціональним використанням трудових, природних та земельних ресурсів, або їх дефіцитом, спричиненим різними факторами, такими як фізичне або моральне зношення основних засобів, низька інвестиційна привабливість у сфері публічного управління та неефективне використання ресурсів. Бюджетно-фінансові кризи виникають через незбалансовану бюджетну політику, несвоєчасне та неповне надходження різних видів податків, високий рівень запозичень, що найчастіше має тісний зв'язок з економічними кризами. Соціальні кризи пов'язані з національними, релігійними, етнічними конфліктами, а також характеризуються високим рівнем безробіття та низькою соціальною захищеністю. Екологічні кризи або надзвичайні ситуації виникають внаслідок глобальних причин, таких як природні катастрофи, стихійні лиха та епідемії.

За масштабами розгортання кризи класифікуються на національні, регіональні та місцеві. Ця класифікація вказує на територіальний розподіл впливу кризових явищ.

Слід підкреслити, що вищенаведена класифікація є далеко не повною, але навіть із такої класифікації криз можна зробити висновок про складність та багатозадачність механізмів антикризового публічного управління.

Функціонування механізму публічного управління може бути ефективним в умовах короткострокових криз, проте при системній кризі, що призводить до серйозних негативних наслідків у майбутньому, необхідним є прийняття конкретних управлінських рішень.

Управління в кризових ситуаціях – це складний процес, який відбувається під впливом тиску обставин. В таких умовах менеджмент має можливість провести аналіз, розробити план, організувати, направити та контролювати послідовні операції, приймаючи оперативні та обдумані рішення для вирішення невідкладних проблем, що виникли перед органами публічного управління [31].

Функціонування системи публічного управління в кризових умовах потребує її реформування, а відтак вжиття антикризових заходів.

За словами А. Ковалевської, антикризове управління – це форма управління, яка передбачає аналіз і прогнозування небезпеки кризи, визначення симптомів, вживання заходів для зменшення негативних наслідків кризи та використання факторів кризової ситуації для подальшого розвитку [27].

Н. Ткачова [70] визначає ключові характеристики антикризового публічного управління наступним чином:

- орієнтованість на виведення з кризового стану, що передбачає спрогнозування та попередження негативних наслідків кризи;
- швидка реакція на зміни, які загрожують нормальному функціонуванню управління;
- розробка оптимальних шляхів виходу з кризової ситуації, яка включає визначення пріоритетних цінностей в умовах кризи та розробку оптимальних стратегій такого виходу;
- спрямованість на завчасне виявлення можливих кризових ситуацій, що включає розроблення заходів протидії та оперативне реагування на будь-які зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищі [70].

Отже, антикризове управління являється спеціальним видом управління, яке включає передбачення, аналіз та управління кризовими ситуаціями з метою зниження їх негативних наслідків і використання можливостей для подальшого розвитку. Основними ознаками антикризового управління є орієнтованість на виведення з кризового стану, здатність швидко реагувати на зміни, визначення пріоритетних цінностей у кризових умовах і здатність вчасно виявляти та протидіяти можливим кризовим ситуаціям.

Однак, беручи до уваги необхідність швидкого реагування на різні кризові явища, все ж слід враховувати, що реформування публічного управління шляхом виведення його з кризового становища є тривалим процесом. О. Соколов [66] умовно виділяє три основні етапи, які проходить антикризове управління.

1. Передкризовий (попереджувальний) етап. На цьому етапі система функціонує у звичайному режимі, але одночасно проводиться постійний моніторинг зовнішнього середовища для виявлення потенційних негативних чинників. Метою цього етапу є попередження можливих кризових ситуацій та готовність до впровадження превентивних заходів.

2. Кризовий стан. Цей етап настає у разі виникнення кризового стану. Основна мета полягає в подоланні кризи та вирішенні проблем, що почали прогресувати. На цьому етапі важливо швидко забезпечити підтримку системи та зберегти її цілісність. У кризових умовах система повинна діяти ефективно, шукати можливості використання ресурсів сторонніх організацій і вживати жорсткі економічні заходи [74].

3. Етап виведення з кризи (стабілізаційний етап). Цей етап передбачає цілеспрямоване втілення стратегії виходу з кризової ситуації. Заздалегідь розроблені антикризові проєкти виконують роль реалізації зовнішніх можливостей. На цьому етапі важливо формувати антикризові проєкти, які стануть частинами програм виходу з кризи. Також важлива робота над помилками для запобігання їх повторенню у майбутньому [66].

Після проведення аналізу етапного виведення публічного управління з кризових ситуацій важливо визначити, що необхідність полягає не лише в подоланні кризових ситуацій, але й у подальшій профілактиці криз та вирішенні їхніх причин.

На перших етапах управління кризою важливо приймати швидкі та раціональні рішення для забезпечення стійкості та виживання системи. Це може включати в себе заходи з економії ресурсів, вивчення можливостей співпраці з іншими організаціями та реорганізацію внутрішніх процесів для оптимізації функціонування.

Забезпечення стійкості публічного управління передбачає систематичний моніторинг потенційних небезпек та вчасну реакцію на зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищі. Профілактичні заходи можуть включати в себе

покращення стратегічного планування, удосконалення системи моніторингу та аналізу, а також впровадження ефективних процедур управлінського контролю.

Зосередження на профілактиці дозволяє уникати або мінімізувати наслідки можливих кризових ситуацій та створює базу для сталого розвитку публічного управління. Такий підхід допомагає виявити та усунути кореневі причини криз, що покращує загальну стійкість та ефективність системи управління.

Проведення реформ і подальший розвиток системи публічного управління вимагає удосконалення управлінської діяльності на всіх рівнях управління. Існуючі загрози і кризи вимагають переосмислення змісту управлінської діяльності, наповнення його новими інструментами і підходами.

В. Геєць [16] серед основних трансформаційних тенденцій в умовах змін, які є складовими посткризового публічного управління, виділяє наступні: перехід до більш креативних та оперативних моделей управління, адаптація до різноманітності суспільства, підвищення самоорганізаційної спроможності та активна взаємодія з громадськістю. Зміна ролі державної служби та впровадження нових підходів є ключовими у функціонуванні ефективної системи публічного управління в умовах посткризового періоду.

Отже, криза визначається як крайнє загострення суперечностей, яке становить загрозу життєздатності держави. Вона характеризується складністю причин, наслідків і методів вирішення, а також вимагає швидких рішень.

Аналізуючи досвід зарубіжних країн і країн пострадянського простору, виділяється ефективний метод подолання кризи в системі державного управління – це розробка антикризової програми оперативного реагування. Цей метод передбачає впровадження оптимальних процедур для швидкого та узгодженого прийняття управлінських рішень на всіх рівнях влади. Основною метою такої програми є передбачення можливостей коригування помилок та ефективна реакція на кризові ситуації. Успішне впровадження антикризової програми вимагає від управлінців високого рівня кваліфікації та знань в галузі антикризового менеджменту. Активне використання цього методу дозволяє побудувати дієвий план подолання кризових ситуацій та забезпечити ефективне

управління в умовах невизначеності та стресового впливу на систему публічного управління.

Україна, зі своєю специфічною політичною, економічною і історичною ситуацією, відрізняється від країн із високорозвиненою ринковою економікою. Подолання кризових явищ вимагає детального вивчення зарубіжного досвіду та впровадження ефективних механізмів протидії кризам і загрозам.

Одним із шляхів ефективного подолання криз є аналіз досвіду інших країн, зокрема тих, які мають схожі аспекти розвитку чи стикалися з подібними викликами. Важливо вивчити успішні та неуспішні приклади стратегій протидії кризовим ситуаціям та взяти на увагу особливості, які можуть бути враховані при розробці та впровадженні антикризових заходів. Також, органам влади важливо взяти до уваги внутрішні фактори, що спричиняють кризові явища, такі як корупція, неефективність управління, відсутність чітких стратегій розвитку тощо. Реформування системи управління, зміцнення інститутів, підвищення прозорості та ефективності можуть стати ключовими компонентами антикризової стратегії.

1.3. Зарубіжний досвід реформування системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці

Вироблення програми реформування публічного управління з метою його докорінної модернізації зумовлено необхідністю приведення управління у відповідність до сучасних світових порядків та загроз, які постійно прогресують та потребують реагування.

На початку ХХІ століття уряди країн, що розвиваються, зіштовхнулися з двома проблемами: продовжувати адміністративні реформи і водночас адаптуватися до глобалізації.

Очевидно, що необхідно вивчати досвід європейських країн, які здебільшого вже провели реформи державного сектору управління, щоб взяти з них уроки, які дозволять Україні уникнути чужих помилок.

Проголошення Україною курсу на інтеграцію до НАТО і ЄС відповідає не лише національним інтересам країни, але й віддзеркалює загальні тенденції сучасних міжнародних відносин. Ця орієнтація створює потребу в дослідженні теорії та практики адаптації досвіду країн-членів НАТО та ЄС в контексті публічного управління національною безпекою з метою його застосування в Україні.

Проведення досліджень зарубіжного досвіду дають можливість проаналізувати причини, умови реформ у зарубіжних країнах у порівнянні, систематизувати та підтвердити позитивні та негативні тенденції в їх реалізації.

В одних країнах реформа публічного управління характеризується як радикальна (повна реорганізація системи органів влади, «новий державний менеджмент» - Австралія, Нова Зеландія, Великобританія), в інших – більш вираженою поступовістю – Німеччина, Фінляндія, Нідерланди. При цьому слід зазначити, що як у держав з радикальними підходами, так і у тих, хто йде шляхом поступових реформ, спостерігається прагнення запозичити у приватному секторі модель і методи управління. Це прагнення обумовлене усвідомленням необхідності відмови від суто бюрократичних принципів, форм і методів у державному управлінні в сучасних умовах.

Досвід провідних країн Заходу в галузі адміністративних реформ свідчить про спроби впровадження підходів бізнес-менеджменту в управлінські процеси для вирішення ключових завдань, включаючи оцінку якості управління з точки зору досягнення конкретних результатів. Зокрема, це стосується використання узагальненого підходу до оцінки успішності управління, що є стандартом у сфері бізнес-менеджменту. Цей підхід включає три основні складові: результативність, ефективність та економічність [79].

В ряді країн, таких як Великобританія, Нова Зеландія і Австралія, програми реформ формували, приймали та впроваджували політичні еліти та державні службовці. У інших країнах багато заходів проводилися внаслідок ініціативних дій знизу шляхом експериментів та різноманітних інновацій (наприклад, окремі аспекти реформ у США, Німеччині, Фінляндії та інших). В Канаді, наприклад,

застосовувалися обидва підходи. Визначальними факторами тут слугують форма державного устрою, політична система та конституційні принципи [79].

Досвід реалізації реформ в органах виконавчої влади в інших країнах свідчить про важливість своєчасної підготовки нормативно-правових актів. Нормативно-правове забезпечення реформування сфери публічного управління, як правило, здійснюється у таких напрямках: аналіз (інвентаризація) нормативно-правових актів на предмет їх відповідності потребам реформування; підготовка нормативно-правових актів; виконання норм права. Так, у Франції в 1997 році для всіх адміністративних органів була розроблена «Хартія якості послуг», яка визначила параметри послуг, що надаються, а також права громадян, зокрема право на участь в оцінці досягнутих результатів [33].

Найбільш радикальні структурні реформи здійснюються в країнах англосаксонської правової сім'ї (наприклад у Великобританії, Австралії, Новій Зеландії). Створено трирівневу систему центрального управління: міністерства – департаменти – децентралізовані структури. За міністерствами закріплені функції стратегічного управління у відповідній сфері. Відомства ж, укладаючи угоди з міністерствами, організовують виконання конкретних програм. Децентралізовані структури, які можуть бути як державними, так і приватними установами, безпосередньо надають державні послуги громадянам та юридичним особам. Отже, англосаксонські країни відмовилися від класичного централізованого вертикального бюрократичного типу управління [79].

Країни континентальної правової сім'ї загалом здійснюють реформи такої ж спрямованості, але менш кардинальні за характером і консервативні за формою. При цьому систему взаємодії формують централізовані та децентралізовані, публічні та приватні інституції, перерозподіляючи свою роль у межах єдиної системи публічного управління.

У більшості випадків задекларованою метою більшості країн є підвищення ефективності роботи державного сектору, однак цілі та інструменти реформи публічного управління різняться. Вони можуть зосереджуватися на таких компонентах, як фінансовий менеджмент, аудит та ефективність, персонал та

організація. Отже, реформи можуть змінювати як процеси, так і структуру державних організацій. Характеристики і стратегії кожної реформи ґрунтуються на інституційних умовах.

Наступним етапом трансформації державного апарату після успішних процедурних та функціональних реформ стали структурні реформи. Реформування структури, функцій і кадрового складу органів державного управління триває в багатьох країнах.

Формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів реалізації публічного управління у сфері державної влади постає як принципово важливий напрям реформування системи органів державної влади в Україні. Цей напрям передбачає необхідність упорядкування системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування шляхом проведення «державно-управлінської реформи» [32].

Слід й зазначити, що в Україні існують проблеми з імплементацією різних елементів зарубіжного досвіду в систему державного управління, які не враховують національних особливостей України. Часто предметом дослідження і порівняння стає державне управління розвинених країн, де увага акумулюється лише на новизні. Саме тому для України важливим є врахування ключових перешкод у реформуванні системи публічного управління, з яким зіштовхуються зарубіжні країни.

Дж. Райнер та інші зарубіжні дослідники вказують на таку закономірність: реалізація реформи традиційно покладається на уряд, тому чиновники звикли до мети та шляхів її досягнення, а трансформація є не процесом інституційних змін, а поетапною адаптацією до існуючих проблем, відповідно, це перший фактор, який унеможлиблює реалізацію комплексної, системної реформи. Другим перешкоджаючим фактором науковці визнають організаційну структуру влади, процес прийняття рішень у ній, встановлення правил, які не тільки протидіють реформі, а й створюють бар'єри для розвитку концепції трансформації [79].

Отже, основними бар'єрами, які протидіють розробці, впровадженню та реалізації реформ публічного управління різними країнами є: стабільність

інститутів та органів державної влади та їх небажання змінювати існуючі умови життя; складний процедурний механізм прийняття рішень, включаючи проєкт реформи та механізми його подальшої реалізації; значний спротив реформі з боку чиновників, які втрачають стабільність та довіру до своєї організації.

На думку Й. Кілера, сприятливим фактором у здійсненні реформи є вибір зручного моменту для висунення проєкту реформи. При цьому плани реформ мають бути однозначними, чіткими, добре спланованими та відповідати національним і міжнародним тенденціям. Під час розробки тактики реформування слід враховувати зміну структури організації, адже в процесі кризи структуризація інститутів та їх вплив знижується. П. Пірсон зауважує, що європейські уряди не хочуть реалізовувати масштабні реформи через електронні небезпеки та дефіцит ресурсів [79].

Надзвичайно важливого значення набуває процес здійснення зарубіжними країнами державного управління системою профілактики та протидії загрозам. Таке управління реалізується за рахунок запровадження рад національної безпеки і оборони, міністерств внутрішньої безпеки й інших консультативних структур в урядах. Зазвичай стратегічні завдання в галузі національної безпеки формуються у стратегіях і білих книгах з національної безпеки та оборони. Окрім того, для їх вирішення створюються спеціалізовані органи міжвідомчої координації, а також розробляються офіційні концепції профілактики та протидії різноманітним загрозам [19].

Слід підкреслити, що дослідження процесу реформування публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці є важливим не лише для країн, які зіштовхнулися із дією таких загроз, а й для країн із стабільним розвитком, оскільки не можна бути впевненим, що стабільність залишиться і в майбутньому.

У ситуації постійної загрози національній безпеці держави виникає нагальна потреба в пошуку шляхів та альтернатив у вирішенні проблем функціонування політичної системи та публічного управління. Одним із найяскравіших прикладів ефективного функціонування політичної системи та

публічного управління є Ізраїль, який з початку здобуття незалежності пережив більше десятка війн та перебуває у стадії невирішеного конфлікту із багатьма країнами на близькому сході.

Завдяки проведеним реформам публічного управління та створенню адміністративно-правового підґрунтя, в Ізраїлі сформовано ефективну систему публічного управління. Однак процес запровадження та реформування ефективної системи управління в країні пройшов досить складний шлях. Досить тривалий час в влада Ізраїлю не могла запровадити довгострокові стратегічні рішення та керувалася короткостроковими програмами розвитку.

З метою кращого розуміння процесу становлення та розвитку системи публічного управління в Ізраїлі, за основу взято дослідження, яке ґрунтується на контент-аналізі та глибинних інтерв'ю, проведеного Відділом державного управління та політики Хайфського університету (Ізраїль) [78].

У ході проведених інтерв'ю, деякі із кореспондентів повідомили, що політична ситуація в Ізраїлі дуже нестабільна, це супроводжується частими змінами політиків і міністрів. В такому середовищі довгострокові стратегічні міркування відходять на другий план, поступаючись місцем короткостроковим міркуванням.

Нагальна потреба в реформуванні ізраїльського державного управління була в центрі уваги багатьох урядових і неурядових інституцій у період між 1960 і 1990 роками. Серед них – Комітет Горовіца (1963), Комітет Мозеса (1989), Комітет Занбара (1981), Комітет Лоренца (1985), Комітет Дрора (1986), Комітет Зуссмана (1989) і найважливіший – Комітет Куберського (1989). Рекомендації комітетів стосувалися різних компонентів: фінансового менеджменту, аудиту та ефективності, персоналу та організації.

Метою Комітету Куберського було всебічно проаналізувати державну службу та запропонувати рекомендації щодо її удосконалення. Опублікований у 1989 році звіт Комітету містив рекомендації щодо:

- 1) переосмислення цілей і завдань державної служби;
- 2) встановлення чітких меж політичної участі в державному управлінні;

- 3) покращення обслуговування населення шляхом зменшення втручання Уряду;
- 4) підвищення управлінської спроможності генеральних директорів шляхом надання їм більшої свободи дій та гнучкості;
- 5) передачі повноважень від Міністерства фінансів Ізраїлю до операційних підрозділів, що сприятиме децентралізації контролю.

Враховуючи радикальний характер звіту, Ізраїлю знадобилося 6 років, щоб почати рухатися до змін. У 1994 році Ізраїль пережив найсерйознішу спробу реалізації реформи державного управління.

Дотримуючись рекомендацій Комітету Куберського, Іцхак Галнур, комісар Комісії з питань державної служби, розробив план «Кроки, що генерують зміни» для поєднання комплексної реформи з вибірковими короткостроковими змінами.

На початковому етапі реформи основна увага приділялася зміні адміністративної культури Ізраїлю, а саме заміні та/або перепідготовці вищого керівного складу державної служби за допомогою нових методів набору, оплаті праці та професійного навчання без відриву від роботи.

Протягом досить тривалого періоду часу, Комісія з питань державної служби на чолі з її тодішнім комісаром Ш. Голландером, не продемонструвала значних результатів розвитку реформи державного управління та досягнення започаткованих цілей.

З 2000-х років Урядом Ізраїлю переважно приймалися поступові реформи, зокрема щодо оподаткування та ринків капіталу, запровадження структурних змін у державному секторі, покращення сфери державного обслуговування.

У 2010 році Ізраїль приєднався до ОЕСР «Організація економічної співпраці та розвитку», що посилює розуміння ізраїльської політики необхідності реформ. Влітку 2011 року Ізраїль пережив безпрецедентну хвилю протестів з вимогами зміни політики і відновлення держави загального добробуту. Згодом Уряд створив Комітет Трахтенберга для розробки рекомендацій щодо соціально-економічних змін. У звіті Комітету було рекомендовано виправити різні процеси і структури в Офісі прем'єр-міністра,

зменшити кількість політичних призначень і зміцнити Раду національної безпеки як професійний орган, що контролює прем'єр-міністра. У жовтні 2011 року Уряд ухвалив рішення (Постанова № 3756) про системні зміни, спрямовані на посилення планування, реалізації та адміністративної гнучкості державної політики. Невдовзі після цього Уряд Ізраїлю створив команду для реформування управління персоналом на державній службі та приведення її можливостей у відповідність до мінливих потреб країни шляхом створення необхідної культури, лідерства та механізмів.

Серйозну спробу комплексної реформи було розпочато у вересні 2012 року на чолі з новим уповноваженим з питань державної служби М. Даяном.

Реформаторська програма складалася з наступних кроків:

- формулювання стратегії;
- забезпечення ресурсів, необхідних для реформи;
- розбудова діяльності з використанням наявних ресурсів;
- оцінка результатів.

Спрямованість і зусилля такої реформи надали змогу досягти наступних результатів: розробка, управління та оновлення багаторічної стратегії системи людського капіталу в уряді; формулювання та засвоєння теорії людського капіталу, унікальної для державних органів; делегування повноважень урядовим міністерствам і підвищення адміністративної гнучкості; удосконалення управління та розвитку вищого персоналу державної системи (включаючи термін повноважень від чотирьох до шести років); створення та функціонування школи для вищого керівництва, уряду та менеджменту – «Національний Мідраша»; створення та впровадження процесу оцінювання працівників; створення та функціонування процесів управління кар'єрою та прискорення мобільності на державній службі; переоцінка системи навчання та поширення знань на державній службі; скорочення часу та вдосконалення процесу перевірки та найму на державну службу; створення та використання механізмів управління знаннями та інформацією в уряді; удосконалення та підготовка системи управління людським капіталом; створення системи управління людським

капіталом на основі технологій; формулювання та впровадження етичного кодексу [78].

Отже, завдяки проведеним реформам державного управління та зміцненню статусу Ради національної безпеки, в Ізраїлі сформовано сучасну систему публічного управління, яка функціонує в умовах дії загроз національній безпеці з боку ісламістських угруповань та деяких держав, насамперед таких як, Палестина та Іран.

У свою чергу, використання Україною досвіду Ізраїлю у поєднанні з націокультурними особливостями могли б принести позитивні зміни у розвитку системи публічної влади української держави та сприяли її дієвості.

Вище викладене дає підстави для висновку, що публічне управління має організовуватися і своєчасно реформуватися не лише згідно з тактичними потребами та інтересами суспільства, а й згідно із стратегічними потребами, а також світовими практиками. Досвід європейських держав, а також Ізраїлю, свідчить, що від результатів змін у системі публічного управління залежить подальший розвиток політичної, економічної, соціальної та інших складових держави. Отже, для України є важливим перейняття досвіту зарубіжних країн, особливо країн, які мали необхідність реформувати власну систему державної служби в умовах дії загроз національній безпеці.

Висновки до Розділу 1

Публічне управління є складним механізмом, що регулює взаємодію політичної системи, державного сектору та суспільства. Воно ґрунтується на принципах прозорості, законності та демократичності, при цьому сприяючи активній участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень. Досліджуючи ключові риси публічного управління, можна визначити його основну мету – задоволення потреб суспільства. Такий підхід допомагає забезпечити ефективне функціонування держави та гарантувати права та свободи громадян, сприяючи при цьому сталому розвитку суспільства.

Таким чином, система публічного управління розглянута як механізм, що забезпечує вирішення суспільних проблем, забезпечуючи при цьому взаємодію між владними структурами та громадськістю. Сутність цієї системи полягає в досягненні оптимального функціонування суспільства через ефективне управління ресурсами та взаємодію всіх сторін, залучених до управління.

В процесі адаптації системи публічного управління до сучасних змін в суспільстві, органи влади стикаються із рядом загроз внутрішнього та зовнішнього характеру. Найважливішими із таких загроз, що наразі постали перед системою публічного управління України, є загрози національній безпеці. Важливістю набуває запровадження антикризового управління як спеціального виду управління, орієнтованого на виведення з кризового стану, здатність швидко реагувати на зміни, визначення пріоритетних цінностей у кризових умовах та здатність вчасно виявляти та протидіяти можливим кризовим ситуаціям.

З метою уникнення чужих помилок, цінним стає дослідження зарубіжного досвіду реформування системи публічного управління, особливо країн, що піддаються впливу загроз національній безпеці. У зарубіжних країнах ключові аспекти реформи системи публічного управління включають у себе оптимізацію структури управління, акцент на результативності та ефективності, децентралізацію та розвиток державно-приватного партнерства, аудит та контроль, розширення участі громадян у процесі прийняття рішень, а також адаптацію державної системи до глобалізаційних процесів. Прикладом країни, яка впровадила успішні реформи в умовах дії постійних загроз національній безпеці, став Ізраїль.

Важливо пам'ятати, що зарубіжний досвід є корисним джерелом дослідження, однак його успішна адаптація вимагає обачливості та врахування конкретних потреб України та умов, в яких країна перебуває і розвивається. Для успішної реалізації реформ в Україні, необхідно враховувати національні особливості та інституційні проблеми, розробляти концепції національної безпеки та оборони, співпрацювати з ключовими групами інтересів.

РОЗДІЛ II

АНАЛІЗ СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ДОЛАННЯ ЗАГРОЗ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

2.1. Інституціональні засади запровадження змін в систему публічного управління

Система публічного управління в сучасному світі постійно зазнає змін через різноманітні соціальні, економічні, технологічні та політичні фактори. Процес нормального функціонування публічного управління залежить від рівня забезпечення національної безпеки країни. Саме тому запровадження змін в систему публічного управління є необхідним для забезпечення ефективності та адаптації до сучасних викликів.

Інституціональні засади відіграють ключову роль у формуванні та функціонуванні системи публічного управління. Вони визначають правила гри, структуру органів влади та процеси, які керують діяльністю владних інституцій. Інституціональні засади включають в себе законодавство, норми, процедури, правила та культурні відповідності, які визначають, яким чином приймаються та виконуються управлінські рішення.

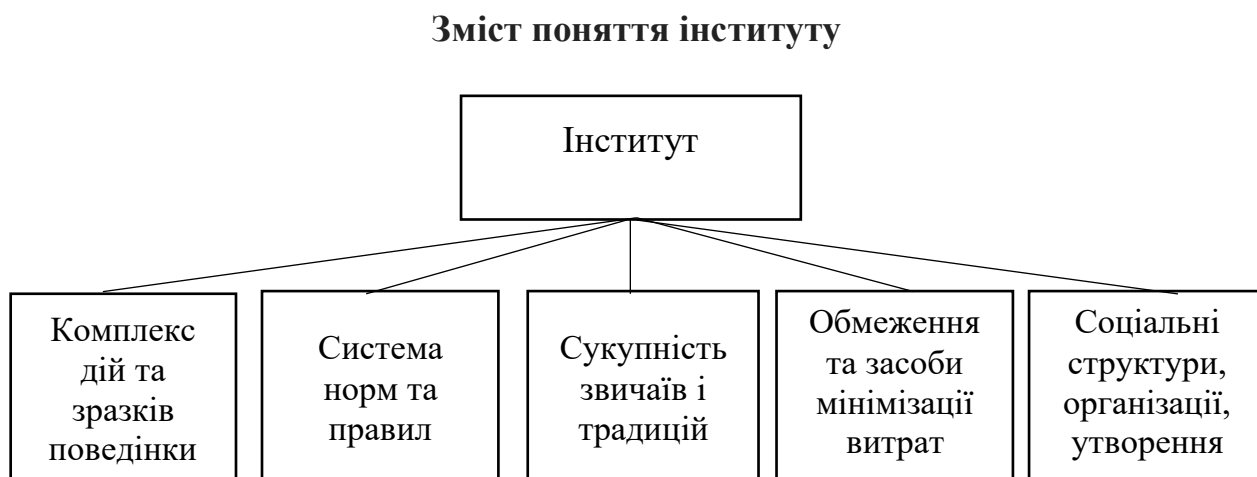
Визначення інституту надав американський дослідник у галузі економіки Д. Норт – «правила гри» в суспільстві, або створені людиною рамки обмеження, які організовують відношення між людьми [43, с. 17]. У складі інститутів дослідник виділив три головні складові:

- 1) формальні правила (закони, конституції, норми права тощо);
- 2) неформальні обмеження (звичаї, традиції, домовленості, угоди тощо);
- 3) механізми примусу, які забезпечують дотримання правил (правоохоронні органи, суди тощо).

В свою чергу термін «інституція», визначений Д. Нортом, означає обмеження, створені людьми для регулювання взаємодії між ними. Ці

обмеження служать засобом зниження невизначеності, структуруючи при цьому людську поведінку [43]. Зміст поняття інституту представлено на рисунку 2.1.

Рис. 2.1.



Під інституціоналізацією розуміється процес створення, закріплення та утримання інституцій у суспільстві. Вона відбувається тоді, коли інституції стають сталими, важливими і незмінними частинами суспільства, які впливають на його структуру і функціонування. В свою чергу, інституціоналізація публічного управління – це процес створення та закріплення структур, правил, процедур і практик у суспільних та державних інституціях з метою ефективного функціонування системи публічного управління в державі чи організації. Цей процес спрямований на створення стійких, передбачуваних та демократичних механізмів, які дозволяють реалізувати політичні, соціальні та економічні цілі суспільства. Можна дійти до висновку, що результатом процесу інституціоналізації є створення соціально-економічних інститутів (організацій), які мають відповідати умовам зовнішнього середовища.

Враховуючи важливість дослідження інституціонального розвитку системи публічного управління в Україні, слід звернутися до аналізу історичного становлення та розвитку даної системи. Історично Україна отримала систему публічного управління у спадок від Радянського Союзу. Втім, необхідність

формування нового інституціонального механізму управління виникла з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України (1990 рік), яка інституційно не відповідала консервативному радянському механізму.

Історичний процес політичної та соціально-економічної трансформації Українського суспільства породив потребу у пошуку та інституціоналізації нових демократичних форм організації влади. Протягом цього періоду в Україні визначилися ключові інститути, такі як президентство та парламент. Також завершилися процеси поділу влади та формування відповідних державних структур.

Незважаючи на ці позитивні зміни, організація державної влади в Україні залишається віддаленою від оптимальної моделі, що свідчить про існуючі проблеми у вдосконаленні політичної системи. Основні проблеми включають в себе вибір форм державного правління, перерозподіл компетенцій між гілками державної влади та органами місцевого самоврядування, а також налагодження зворотного зв'язку з громадськістю.

В сучасний період в Україні, як відзначає В. Баштанник, формується нова модель публічного управління, яка базується на концепції національної держави (National State). З метою забезпечення стабільності функціонування елементів такої моделі система публічного управління повинна бути більш демократичною, диверсифікованою та результативною [4].

Важливо відзначити, що формування політики забезпечення національної безпеки України ґрунтується на широкому спектрі інституціональних документів. Серед них основними є Закон України «Про національну безпеку України» [55], а також стратегічні документи, такі як Стратегія національної безпеки України [68], Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» [59], Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» [58], Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України [69]. Додатково було прийнято ряд інших стратегічних документів, які охоплюють питання людського розвитку,

біобезпеки, екобезпеки, продовольчої, економічної, енергетичної безпеки та інше.

В свою чергу, в Україні було прийнято низку стратегій, що прямо чи опосередковано передбачали реформування державного управління, зокрема мова йде про Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, затверджену Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615 (втратив чинність), Стратегію реформування системи державної служби в Україні, затверджену Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599, Стратегію Сталого розвитку «Україна-2020», затверджену Указом Президента України від 12 січня 2000 року № 5, Стратегію реформування державного управління України до 2021 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 [20], Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831 [21], Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджені Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722.

Такі стратегічні документи, що охоплюють широкий спектр питань, відіграють ключову роль у державному управлінні та адмініструванні. Вони становлять фундамент для розвитку системи, спрямованої на забезпечення готовності держави до подолання як зовнішніх, так і внутрішніх викликів. Ці стратегічні документи визначають основні цілі, завдання і пріоритети державної політики, спрямованої на забезпечення національної безпеки та впровадження ефективних заходів для підвищення стійкості країни до різноманітних викликів. Оскільки вони були розроблені та прийняті до початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України, то можна зазначити, що інституціональні основи забезпечення національної безпеки закладались превентивно та не в достатньо повному обсязі.

Крім того, викликом є недостатня законодавча сформованість стратегічних прагнень держави у напрямку реформування системи публічного управління, зокрема їх загальність. Це проявляється у визначенні у стратегічних документах

основної мети реформування державного управління. Так, відповідно до Стратегії державного управління України до 2021 року, основною метою реформування державного управління є «вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни» [20]. В свою чергу метою реформування державного управління, визначеною Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки, є «побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду» [21]. Погоджуючись із важливістю досягнення визначених цілей, важливо враховувати, що формулювання мети утворення «спроможної і сервісної держави» є досить загальним і не конкретизованим. Для досягнення успішних результатів та ефективного управління державою важливо чітко визначити та конкретизувати цілі, враховуючи специфіку контексту, завдань та викликів, з якими стикається держава. Це дозволить більш точно визначити стратегії, необхідні для досягнення поставлених завдань.

Одночасно слід зазначити, що Стратегія реформування державного управління, затверджена у 2016 році, не забезпечила перехід до принципово нової моделі публічного управління через відсутність створених інституціональних засад реформування. Однак важливим є те, що уряд прийняв рішення продовжити стратегічне планування процесу реформування публічного управління, представивши нову стратегію. Ця стратегія стала продовженням попереднього етапу впровадження реформи державного управління та базується на результатах оцінки стану державного управління в Україні, проведеної експертами Програми підтримки вдосконалення уряду та менеджменту (SIGMA).

Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки [21] ґрунтується на трьох ключових напрямках розвитку: запровадження високоякісних державних послуг та зручних процедур (поліпшення якості надання державних послуг та удосконалення процедур для громадян та підприємств, забезпечуючи їм зручний та ефективний доступ до необхідних

сервісів); професійна публічна служба (підвищення рівня компетентності та відповідальності працівників державних установ, забезпечуючи високий стандарт надання публічних послуг); розвиток ефективного врядування (покращення управлінських процесів уряду з метою забезпечення ефективності та результативності в прийнятті та виконанні рішень). Слід відмітити, що зазначені реформи потребують системного підходу та виважених управлінських рішень з урахуванням вже проведених реформ та їх результатів.

В свою чергу очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є:

- надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;
- формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби;
- розбудова ефективних і підзвітних державних інституцій, які ефективно формують та реалізують державну політику, забезпечуючи при цьому відкритість, підзвітність та участь громадян у процесах управління [21].

Звіт про виконання у 2022 році Стратегії реформування державного управління України [24] відзначає ряд значущих результатів, досягнутих в ході реалізації стратегії, які вже виявили позитивний вплив на систему державного управління. Деякі з цих результатів включають:

- запровадження посад фахівців з питань реформ та оновлення конкурсних процедур;
- початок реформування системи оплати праці державних службовців;
- оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади;
- оновлення Регламенту Кабінету Міністрів України відповідно до рекомендацій Програми SIGMA;
- прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру»;
- введення в роботу декількох модулів інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS);

- автоматичний обмін даними між державними реєстрами у системі «Трембіта»;
- цифровізацію багатьох публічних послуг.

Згідно даних Звіту із 28 запланованих у 2022 році заходів Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, 25 вдалося виконати. Такий рівень виконання є вкрай позитивним, особливо зважаючи на спрямування коштів для реалізації Стратегії на потреби оборони України від військової агресії російської федерації.

Однак, незважаючи на позитивну динаміку реалізації Стратегії, важливо відмітити її невідповідність сучасним викликам і загрозам національній безпеці України. Це, в свою чергу, призводить до відсутності систематизованих та узгоджених стратегічних дій держави у цьому напрямку. Саме тому національному законодавству потрібна нова концепція публічного управління, яка базуватиметься не лише на ключових напрямках удосконалення сервісної складової, розвитку кадрового потенціалу тощо, а й на можливості забезпечення та розвитку системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці.

Інституціональні зміни виступають каталізатором розвитку держави та стандартизують норми та звичаї, які визначають життя суспільства. Вони не лише сприяють дії конкретних інститутів, але й є засобом контролю за їхньою діяльністю та встановленими стандартами. Криза водночас стає стратегічним стимулом для інституційних змін, що обумовлює формування ефективних політико-адміністративних структур.

Цей процес свідчить про те, що впровадження інституційних змін у сфері публічного управління завжди націлене на модернізацію даної системи шляхом перегляду системи правил, процедур та повноважень органів публічної влади для досягнення конкретного результату. У цьому контексті ключовими ініціаторами інституційних змін у сфері публічного управління є групи спеціальних інтересів, які визначають стратегічні управлінські рішення та формують синергію результативності цих змін у діяльності органів публічної влади [28].

Таким чином, інституціональні зміни є необхідним елементом для розвитку та адаптації суспільства до умов, що змінюються. Вони визначають напрями розвитку країни, забезпечують ефективний контроль та сприяють формуванню сучасних публічно-управлінських структур.

Активними учасниками процесу реформування національної системи публічного управління виступають органи державного управління. Такі органи переважно є виконавчими структурами. В свою чергу органи виконавчої влади поділяються на такі рівні:

- вищий рівень, що включає Кабінет Міністрів України;
- центральний рівень, який включає міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- регіональний рівень, який охоплює місцеві органи виконавчої влади.

В контексті створення ефективної системи публічного управління, спрямованої на розвиток України як правової європейської держави з високим рівнем життя населення, політичної та соціальної стабільності, демократії, вироблення оптимального механізму функціонування органів публічної влади є важливою задачею. Забезпечення такого розвитку повинно відповідати вимогам сучасної ринкової економіки, демократичним трансформаціям у суспільстві та ефективній взаємодії з громадськістю.

У цьому контексті важливо враховувати, що оптимальний механізм функціонування органів публічної влади повинен ґрунтуватися на принципах прозорості, відкритості та відповідальності. Необхідно впроваджувати ефективні методи контролю за діяльністю органів влади, забезпечувати участь громадськості в процесах ухвалення рішень та створювати умови для широкого використання інновацій у сфері управління.

Реформування державної служби напряму залежить від якості управлінських рішень державних органів. Впровадження організаційно-правових основ перетворення складових системи державного управління, ускладнення трансформаційних процесів та впровадження новаторських інститутів організаційних структур і методів державного управління,

спрямованих на законодавче, кадрове, наукове та інформаційне забезпечення державної служби, повинні проводитись систематично.

Створення сучасного, раціонального та відповідного європейському рівню управління державною службою вимагає вираженої та науково обґрунтованої концепції комплексних заходів, які повинні бути визначені у межах реалізації Стратегії реформування державного управління України до 2025 року [39].

У зв'язку з сучасними зовнішніми викликами та загрозами стабільного функціонування України, виникає необхідність у визначенні нової інституційної моделі публічного управління. Держава виступає ключовим суб'єктом у реалізації інституційних змін та повинна гарантувати відсутність системних криз у життєдіяльності суспільства. В іншому випадку, втрата активності держави у забезпеченні інституційних змін у сфері публічного управління може стати інструментом для виклику відповідних інституційних деструкцій. З метою забезпечення ефективної реакції на зовнішні виклики, державі слід активно здійснювати інституційні перетворення, впроваджуючи нові механізми управління та змінюючи існуючі структури відповідно до сучасних потреб [29].

Отже, ефективна система публічного управління є ключовим фактором конкурентоспроможності держави і передумовою для успішної європейської інтеграції. Реалізація інституційних можливостей держави передбачає проведення реформи державного управління, що полягає у створенні ефективної та прозорої структури публічної адміністрації. Ця структура повинна бути здатною забезпечувати виконання цілісної державної політики, спрямованої на сталий суспільний розвиток та адекватну реакцію на внутрішні та зовнішні виклики та загрози.

З урахуванням вищенаведеного, можливо виділити ключові процеси, реалізація яких зумовлює підвищення рівня інституціональної спроможності публічного управління (рис. 2.2).

Складові елементи забезпечення інституціональної спроможності та підвищення ефективності державного управління в Україні



Тепер більш детально розглянемо кожен з цих елементів. По-перше, стратегічне планування державної політики має відбуватися шляхом взаємодії державного апарату з представниками громадського сектору, а саме включати в себе забезпечення участі громадськості у процесі формування стратегічних напрямків політики, взяття участі громадськості у розробці та впровадженні стратегічних планів, які враховують потреби суспільства.

Слід розуміти, що ефективні комунікації є елементом управлінського механізму демократичної держави в умовах модернізації її владних інститутів, що тим самим сприяє зміцненню життєдіяльності її управлінських форм. Як зазначають Н. Ткачова, О. Іваницька та А. Похожалова, налагодження комунікаційних механізмів в умовах воєнного стану сприяє монолітизації суспільства та вирішує багато як стратегічних, так і тактичних проблем [71].

По-друге, процес модернізації державної служби має забезпечуватися шляхом визначення оптимальних масштабів, структури та складу державних органів влади, визначення правового поля їх повноважень, компетентності, організованості, а також законності та ефективності їх діяльності, оптимізації людських ресурсів з урахуванням сучасних вимог.

По-третє, формування єдиних правил надання адміністративних послуг включає в себе розробку та впровадження єдиної системи надання якісних адміністративних послуг, а також організацію роботи державних електронних реєстрів публічної інформації.

По-четверте, управління державними фінансами має здійснюватися шляхом застосування ефективних механізмів адміністрування дохідної частини державного бюджету, функціонування прозорої системи державних закупівель, обліку та звітності, а також реалізовуватися шляхом впровадження системи внутрішнього та зовнішнього аудиту з метою забезпечення контролю та прозорості у використанні бюджетних ресурсів.

Додатково до вищезазначеного, не менш важливими процесами в інституційному становленні системи публічного управління є удосконалення інституційної нормативно-правової бази та трансформація адміністративно-владної вертикалі. Зокрема, важливим є не лише приймання якісних законів, але й їх ефективне впровадження, що передбачає належну інституційну спроможність для цього.

2.2. Організаційний механізм управління процесами реформування національної системи публічного управління

Процеси реформування є притаманним українському суспільству явищем, адже реформування відбувається постійно, починаючи з дня незалежності України і тримає дотепер. Реформування – це процес зміни певних елементів, процесів, механізмів, інструментів з метою покращення та раціоналізації їх складових.

Процес реформування часто пов'язаний із процесом оптимізації (з лат. optimum – найкращий), під яким розуміють процес надання чому-небудь найкращого стану, процес прийняття оптимальних рішень та вибір найкращого варіанта серед безлічі можливих [11]. І. Кульчій наголошує, що будь-яка система може бути оптимізована, доведена до певного позитивного рівня свого функціонування. Визначення оптимізації в контексті системи публічного управління вказує на досягнення не найвищого, а максимально допустимого рівня ефективності при стійкому і якісному режимі роботи системи [34]. Такий підхід визнає необхідність узгодження ефективності з умовами сталого та надійного функціонування.

Термін «оптимізація» слід розглядати як сукупність напрямів і методів, спрямованих на досягнення оптимального рівня ефективності функціонування системи державного управління [34]. Це включає в себе вдосконалення процесів, забезпечення оптимального використання ресурсів та вдосконалення взаємодії між різними компонентами системи.

Однак, слід враховувати, що процес реформування є ширшим поняттям, адже включає в себе не лише пошук кращих рішень, а й трансформацію, модернізацію.

Табл. 2.1.

Визначення сутності модернізації

<i>У широкому розумінні</i>	<i>У вузькому (прагматичному) розумінні</i>
1	2
Зміни в системі інституцій, їхня спеціалізація та взаємодія з системами саморегуляції, такими як представницька демократія, вільна ринкова економіка, незалежна судова система, автономна наука, культура, незалежна від влади, та інші інституції, що забезпечують вільний обмін ідеями, є ключовими елементами модернізації суспільства. Ці зміни включають механізми саморегуляції,	Процес перетворення суспільства в напрямі підвищення його конкурентоспроможності у світовому господарстві базується на використанні різних джерел розвитку, які пов'язані з інноваційною економікою та новими технологіями.

спрямовані на проведення відповідальної політики та управління, а також на ствердження прав і свобод людини.	
--	--

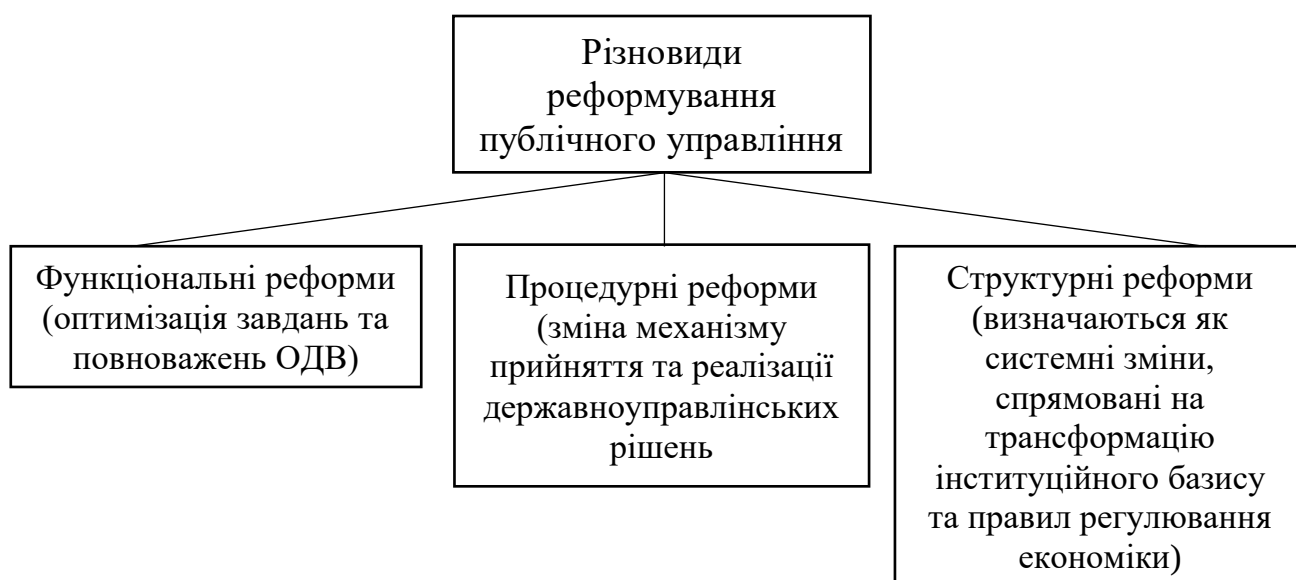
Примітка: складено автором на основі [5].

Отже, під модернізацією ми розуміємо певний системний процес перетворень конкретних інституційних сфер суспільства, що забезпечує перехід від одного стану розвитку до іншого з метою його вдосконалення та покращення. Процес модернізації передбачає трансформацію певних процесів відповідно до умов сьогодення.

Проведений аналіз дозволяє визначити, що реформування є складним та комплексним процесом, що охоплює різні аспекти змін. Цей процес включає в себе не лише поверхневі трансформації, але й глибокі модернізації, удосконалення та зміни в різних сферах життєдіяльності суспільства. Процес реформування має свої різновиди виходячи із процесів, які підлягають перетворенню (рис. 2.3).

Рис. 2.3.

Класифікація процесу реформування



Основою будь-якого реформаційного процесу мають бути нормативно-правові акти, які не тільки визначають потребу у проведенні реформування

певної галузі, а й прогнозують можливі сценарії такого реформування та його наслідки.

Слід відмітити, що розвиток будь-якого процесу реформування має базуватися на основі стабільних індикаторів розвитку країни. В умовах правового режиму воєнного стану навіть ідеально структуровані стратегії можуть не забезпечити досягнення запланованих результатів реформ, особливо коли мета реформування визначена неоднозначно чи опосередковано.

Погоджуючись із думкою О. Гацулі [15], можна визначити, що на сьогодні актуальною проблемою науки державного управління є розробка концептуальних положень реалізації реформ. Суть цих реформ полягає у створенні ефективної системи управління державою, яка забезпечить гарантований захист, гармонійний розвиток та соціально-спрямований прогрес. Це важливе завдання включає в себе декомпозицію публічної влади та розвиток суспільних відносин.

Автором зазначається, що ключовою частиною цього завдання є можливість та здатність суб'єктів публічного управління формувати інструменти реформ на всіх рівнях територіальної організації держави. Серед таких інструментів визначається організація взаємодії органів державної влади в контексті децентралізації, а також забезпечення балансу в системі влада-суспільство-людина щодо всієї системи суспільних відносин.

Важливим є підкреслення інтегрованого механізму реалізації державно-управлінських реформ, який повинен функціонувати навіть у складних умовах, обумовлених збройною агресією російської федерації. Це свідчить про необхідність вдосконалення системи управління та адаптації до змін в геополітичному середовищі.

Отже, у контексті подолання внутрішніх та зовнішніх викликів, інтегрований підхід до реалізації реформ у державному управлінні визначається як ключовий фактор для досягнення стабільності, ефективності та гармонійного розвитку.

В свою чергу, адміністративний супровід публічноуправлінських процесів забезпечують органи державного управління. Такі органи представляють спеціальний апарат держави, що діє у вигляді відповідних установ і безперервно, систематично та впливово здійснює вплив на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів. Згідно зі статтею 6 Конституції України, організація державної влади в країні ґрунтується на принципах поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади [30].

У системі органів виконавчої влади вищим органом є Кабінет Міністрів, який спрямовує свою діяльність на гарантування суверенітету та економічної самостійності країни. Він відповідає за розробку загальнодержавних програм економічного, соціального та культурного розвитку, а також організацію їхньої реалізації. Крім того, Кабінет Міністрів визначає фінансову, інвестиційну та податкову політику, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності, боротьби зі злочинністю, розвитку економіки, науки, охорони здоров'я, природи, та економічної безпеки. Також, Уряд координує та спрямовує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади.

Центральним органом виконавчої влади, відповідальним за формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, є Національне агентство з питань державної служби України, засноване Указом Президента України № 769 від 18 липня 2011 року. Основними завданнями агентства є формування і реалізація державної політики у сфері державної служби та управління персоналом у державних органах, а також участь у формуванні політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування та функціональне управління державною службою [53].

Саме НАДС є головним органом державної влади, яке відповідальне за формування та реалізацію державної політики у сфері публічної служби. Однак, ми не можемо зазначати на сконцентрованості у питаннях реформування системи публічного управління саме діяльності цього органу. Міністерство цифрової трансформації України відіграє не менш важливу роль у вдосконаленні системи публічного управління. Його основним завданням є формування та

реалізація державної політики в ключових напрямках, таких як цифровізація, цифровий розвиток, цифрова економіка, цифрові інновації та технології, робототехніка та роботизація, електронне урядування та електронна демократія, розвиток інформаційного суспільства [48].

Таким чином, Міністерство є відповідальним за розвиток електронного урядування, яке визначається одним із ключових складових загального розвитку системи публічного управління країни.

В свою чергу координаційний супровід та адміністративне забезпечення процесу реформи державного управління, відповідно до вимог Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки та Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки [62], здійснює Координаційна рада з питань реформування державного управління, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України.

Рада має основні завдання, такі як сприяння координації органів виконавчої влади щодо реалізації стратегій та планів заходів, аналіз проєктів законодавства для створення нормативно-правової бази у сфері реформування державного управління, а також підготовка пропозицій щодо удосконалення системи органів виконавчої влади та нормативно-правової бази у сферах адміністративних правовідносин та економічних засад. Рада також виконує завдання, передбачені рішеннями Кабінету Міністрів України [54].

Ще одним органом, відповідальним за належну організацію та координацію впровадження реформ, включаючи планування заходів, моніторинг і аналіз їх виконання, є Офіс реформ. Цей консультативно-дорадчий орган функціонує постійно та підпорядковується Кабінету Міністрів України.

Офіс реформ виконує ряд ключових завдань у сфері впровадження реформ в Україні. Йому доручено забезпечувати організацію та координацію реформ на належному рівні, розробляти пропозиції для проєктів нормативно-правових актів, включаючи стратегічні та програмні документи Кабінету Міністрів України. Крім того, Офіс реформ виступає ініціатором пропозицій до планів

заходів та механізмів впровадження реформ, а також відповідає за моніторинг виконання завдань, покладених на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [49].

Отже, ключову роль у організаційному управлінні процесами реформування національної системи публічного управління відіграє Кабінет Міністрів України.

В свою чергу суб'єктами, які виступають учасниками системи забезпечення національної безпеки і оборони України, є сили безпеки та оборони. До їх складу входять Збройні Сили України, інші військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та оборонно-промисловий комплекс. Діяльність цих суб'єктів перебуває під демократичним цивільним контролем та спрямована на захист національних інтересів України. В свою чергу громадяни та громадські об'єднання можуть добровільно брати участь у забезпеченні національної безпеки України [55].

В статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» окремо виділені сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України, які відрізняються від сил оборони (Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави) [55].

Тобто, основними з таких суб'єктів є органи державної влади всіх рівнів управління, сили безпеки, сили оборони, а також громадяни України й об'єднання громадян.

В свою чергу державне регулювання в галузі національної безпеки представляє собою вплив органів державної влади за допомогою різноманітних засобів на забезпечення безпечного життя громадян, розвиток соціальних

відносин, захист конституційного ладу та суверенітету держави. Це включає вжиття заходів з метою попередження та мінімізації наслідків кризових ситуацій та швидкого реагування на внутрішні та зовнішні загрози. Державне регулювання охоплює систему правових, організаційних та регулятивно-контрольних заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки [23].

Під час воєнного стану головними учасниками в реагуванні на кризові ситуації військово-політичного характеру повинні бути сили оборони, зокрема Збройні Сили України під керівництвом Генерального штабу. Це також включає інші створені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, а також органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, які відповідають за забезпечення оборони країни відповідно до Конституції та законів України.

Впровадження нових моделей організаційного забезпечення, зокрема створення спеціалізованих центрів аналізу та реагування, є важливою необхідністю в контексті реформування системи публічного управління та забезпечення національної безпеки і оборони. Сучасні глобальні порушення в сфері безпеки вимагають від України активного та динамічного механізму забезпечення національної безпеки, що охоплює всі сфери, включаючи реформування публічного управління.

Створення таких центрів має стати відповіддю на сучасні виклики, зокрема кіберзагрози, тероризм та повномасштабне збройне вторгнення. Крім того, слід акцентувати увагу на використанні новітніх технологій та співпраці на міжнародному рівні, оскільки це є пріоритетним завданням для успішного функціонування таких центрів у сучасних умовах.

Водночас, саме недостатня ефективність державних органів, що ускладнює вироблення і реалізацію ефективної політики, названо у розділ II, п.22 Стратегії національної безпеки джерелом загроз незалежності України, її суверенітету і демократії [68]. Отже, реформа публічного управління стає особливо важливою в умовах дії системних загроз державі. Відповідна трансформація є ключовим елементом для ефективного протидії сучасним викликам і забезпечення стійкості

та гнучкості у функціонуванні державних структур. Під час системних загроз, таких як кризи, терористичні атаки, воєнні дії, важливо щоб система публічного управління була адаптована до нових реалій та взаємодіяла з громадянами та іншими суб'єктами швидко та ефективно.

2.3. Прогнозування наряду дій щодо реформування системи публічного управління в контексті забезпечення національної безпеки

Головною метою публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки є прогнозування, своєчасне виявлення, нейтралізація загроз, які можуть мати негативний вплив на державу та суспільство в цілому. Йдеться перед усім про їх життєво важливі інтереси [64].

У науковій термінології термін «прогноз» визначається як науковий підхід, що ґрунтується на системному визначенні причинно-наслідкових зв'язків і закономірностей для прогнозування стану та визначення можливих шляхів розвитку явищ і процесів [67]. Сутність прогнозування полягає у глибокому розумінні факторів, що впливають на об'єкт дослідження, та у визначенні вірогідних варіантів його майбутнього розвитку.

Питанню підвищення ефективності прогнозування наряду дій щодо реформування системи публічного управління має бути приділена особлива увага державних органів. Це є цілком обґрунтованим, адже реалії сьогодення висувають перед нашою державою складні проблеми розвитку і забезпечення як системи публічного управління, так і системи національної безпеки в контексті дії нових глобальних викликів і загроз.

О. Резнікова [63] вказує на необхідність формування системи прогнозування та планування у сфері національної безпеки, оскільки ця необхідність обумовлена складністю та комплексністю сучасних загроз. Зміни в безпековому середовищі, які ґрунтуються на докорінних трансформаціях, створюють безліч нових проблем для індивідів, суспільства і держави. У

контексті цього виклику необхідно узгоджувати рішення, базуючись на постійній оперативній взаємодії і чіткій координації зусиль. Формування ефективної системи прогнозування стає ключовим елементом стратегії національної безпеки, дозволяючи адаптуватися до нових викликів та реагувати на них вчасно та ефективно.

Слід погодитися з даним твердженням та звернути додаткову увагу на необхідності узгодження рішень щодо процесу реформування системи публічного управління та їх координації з системою національної безпеки і оборони держави.

Формування системи прогнозування в даній галузі вирішує ряд стратегічно важливих завдань, спрямованих на забезпечення національної безпеки, а саме:

- забезпечення своєчасної та адекватної реакції на реальні та потенційні загрози національній безпеці;
- узгодження програм реформування та розвитку органів державної влади, включаючи сектор безпеки і оборони та оборонну промисловість, для досягнення єдиного стратегічного плану;
- максимально ефективне використання спроможностей та ресурсів держави, зокрема суб'єктів сектору безпеки і оборони, для захисту національних цінностей і реалізації національних інтересів;
- ефективна координація дій органів і сил сектору безпеки і оборони, а також ефективне функціонування єдиної системи ситуаційних центрів;
- раціональний розподіл фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування органів державної влади, включаючи сектор безпеки і оборони та оборонну промисловість [59].

Така система прогнозування дозволяє створити гнучкий та адаптивний механізм, спрямований на попередження можливих загроз та вчасне реагування на них. Крім того, вона сприяє взаємодії різних секторів та підсилює взаємодію між органами державної влади, забезпечуючи єдність та узгодженість заходів, спрямованих на національну безпеку.

У сучасний період правове регулювання здійснення прогнозування системи національної безпеки в Україні ґрунтується на законах та постановах, які визначають основні принципи та механізми цього процесу, зокрема на таких законах України, як «Про основи національної безпеки», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та «Про державні цільові програми».

У той самий час необхідність прогнозування (моделювання) та оцінювання реальних, потенційних та майбутніх загроз національній безпеці України визначено Стратегічним оборонним бюлетенем України, схваленим рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року, введеним в дію Указом Президента України від 17 вересня 2021 року № 473/2021 [57].

Недостатність оперативних спроможностей сил безпеки та оборони для ефективного реагування на поточні та прогнозовані загрози, відповідно до Стратегічного оборонного бюлетеня України, визнано однією із ключових проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз.

На даний момент у державному секторі виникає потреба у розробці та впровадженні єдиної системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки. Така система на наш погляд має включати в себе кілька ключових етапів, таких як збір та аналіз інформації у різних сферах національної безпеки, визначення ризиків та загроз, оцінка функціонування сектору безпеки і оборони та їх вплив на інші сфери державно-управлінської діяльності, виявлення тенденцій та розробка прогнозів на коротко-, середньо- і довгострокові перспективи, розробка стратегічних документів узгоджених з планами розвитку держави, зокрема Планом відновлення України, управління ризиками та регулярне коригування стратегічних документів і планів для забезпечення національної безпеки держави.

Впровадження такого підходу сприятиме чіткому визначенню основних принципів та завдань державної політики в сфері безпеки та оборони та їх впливу на інші сфери державно-управлінської діяльності, а також встановленню

пріоритетів і напрямків розвитку дій державного апарату, в тому числі сил безпеки і оборони з урахуванням наявних загроз та ресурсних можливостей держави.

Основним принципом прогнозування та планування напрямку дій щодо реформування системи публічного управління в контексті забезпечення національної безпеки повинен бути системний підхід, який визнає систему публічного управління та сектор безпеки і оборони України ключовими об'єктами для цих процесів. Такий підхід сприятиме узгодженню вимог до структури, чисельності, фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів державного управління, а також визначенню пріоритетів у завданнях розвитку системи публічного управління з урахуванням дії загроз національній безпеці.

На нашу думку, цей процес має включати в себе:

- періодичні перегляди стану функціонування системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці, приведення такої системи у відповідність до проголошених стратегічних курсів розвитку в прогнозування сектору національної безпеки і оборони;
- організацію взаємодії між державними органами, науковими установами та громадськими організаціями для оцінювання загроз системі публічного управління та національній безпеці, коригування заходів, розмежування завдань та уточнення структури та обов'язків органів державного управління;
- прозорий розподіл державних ресурсів та контроль за їхнім використанням.

Крім того, необхідно забезпечити взаємну відповідність та зв'язок між системою публічного управління та сферою національної безпеки та затвердженими Кабінетом Міністрів України прогнозами економічного і соціального розвитку країни на коротко- та середньостроковий періоди.

Державне прогнозування економічного і соціального розвитку визначається як науково обґрунтоване передбачення напрямків розвитку країни,

окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Це включає передбачення можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз є інструментом обґрунтування стратегій і прийняття рішень органами влади щодо регулювання соціально-економічних процесів [51].

Згідно з Конституцією України, Верховна Рада України затверджує загальнодержавні програми економічного та соціального розвитку. Кабінет Міністрів України відповідає за організацію підготовки прогнозів на середньо- та короткостроковий періоди, а також за прогнозування розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період. Він визначає структуру прогнозних документів, строки та порядок їх розроблення, а також схвалює прогнози економічного і соціального розвитку України [51].

Прогнозування галузей економічного і соціального розвитку України є невід'ємною складовою функціонування публічного управління, на основі чого державою розробляються проекти державних цільових програм розвитку.

Отже, державна політика України формується з урахуванням здійснення прогнозування розвитку різних її складових, зокрема галузей економічного і соціального розвитку та національної безпеки і оборони. Такий процес має бути систематизований та узгоджений між собою. Саме тому під час здійснення прогнозування на пряму дій щодо реформування системи публічного управління в контексті забезпечення національної безпеки мають бути враховані результати прогнозованих шляхів розвитку системи національної безпеки.

Стратегія національної безпеки України ґрунтується на основних засадах розвитку оборонних та безпекових спроможностей з метою запобігання збройної агресії проти України. Виконання цієї Стратегії є обов'язковим для держави, однак, важливо відзначити, що відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямків і завдань соціально-економічному, воєнно-економічному та науково-технічного розвитку України вимагає комплексного аналізу у сфері національної безпеки [75].

Ефективна стратегія національної безпеки передбачає чітке визначення цілей та пріоритетів, які відображають не лише аспекти оборони, а й ширший спектр розвитку країни. Соціально-економічний розвиток, воєнно-економічні питання та науково-технічний прогрес мають бути тісно пов'язані з метою зміцнення національної безпеки. Зокрема, для досягнення успіху в цих напрямках, необхідно визначити конкретні завдання, розробити ефективні механізми концентрації ресурсів та впровадження стратегічних ініціатив. Комплексний аналіз у сфері національної безпеки має враховувати не лише поточні виклики, але й перспективні тенденції, щоб забезпечити стійкість та готовність країни до різноманітних сценаріїв розвитку подій.

Крім того неспричинення у відповідність стратегії реформування системи публічного управління до визначених державою стратегічних напрямів розвитку сектору безпеки і оборони може призвести до неефективного функціонування системи публічного управління та відсутності стратегічного бачення його розвитку в контексті дії загроз національній безпеці.

Державна політика національної безпеки визнається важливим чинником для збереження цілісності та забезпечення безпечного розвитку держави, а на міжнародному рівні – для забезпечення міжнародної стабільності та безпеки. Багато фахівців розглядають державну політику як сукупність дій, заходів та інституцій, через які забезпечується збереження цілісності суспільства, соціальний прогрес та баланс інтересів між людиною, суспільством та державою.

Основними завданнями суб'єктів державного управління в умовах дії загроз національній безпеці є розробка та впровадження політики, спрямованої на забезпечення функціонування публічного управління. Зазначені завдання включають в себе ряд ключових аспектів:

- 1) суб'єкти державного управління повинні виконувати систематичне прогнозування, щоб передбачити можливі загрози, дестабілізуючі чинники і конфлікти. Це дозволяє адекватно відповідати на нові виклики та ефективно реагувати на зміни у безпековому середовищі;

- 2) важливим завданням є виявлення та оцінка можливих загроз, визначення їхніх причин та потенційних наслідків. Цей етап дозволяє краще розуміти ситуацію і приймати необхідні рішення;
- 3) суб'єкти державного управління повинні розробляти та впроваджувати ефективні заходи з локалізації чи ліквідації наслідків впливу дестабілізуючих чинників. Це в свою чергу сприяє мінімізації можливих шкідливих наслідків для національної безпеки.

Отже, відсутність прогнозованих сценаріїв та механізмів моделювання може призвести до непередбачуваних наслідків та обмежити здатність органів влади діяти на упередження. Тому важливо, щоб суб'єкти державного управління здійснювали системний підхід до прогнозування та реагування на потенційні загрози з метою забезпечення національної безпеки.

Висновки до Розділу 2

Реформування та оптимізація управлінських процесів є важливими етапами створення ефективної та прозорої системи публічного управління. Формування нової моделі публічного управління в Україні має на меті створення демократичної, диверсифікованої та результативної системи. Процес реформування системи публічного управління в Україні повинен бути не лише оптимізованим, а й стати комплексним процесом трансформації та модернізації з метою підвищення конкурентоспроможності країни.

Ключову роль у формуванні та функціонуванні системи публічного управління відіграють інституціональні засади. В роботі досліджено визначення поняття «інституціоналізація» та його значення для ефективного функціонування системи публічного управління в державі. Виділено основні проблемні питання інституціонального розвитку та становлення системи публічного управління, зокрема в умовах дії загроз національній безпеці.

У роботі наголошується на важливості взаємодії між системою публічного управління та сектором національної безпеки і оборони в контексті

прогнозування та стратегічного планування. Це є важливим аспектом, адже подальше впровадження розвитку системи публічного управління без врахування основних загроз національній безпеці може вплинути на її неефективність. Саме тому взаємодія між системою публічного управління та сферою національної безпеки вимагає системного підходу та узгодженості дій.

Така неузгодженість прослідковується у дослідженні сучасної нормативно-правової бази, яка слугує фундаментом для розвитку системи публічного управління. Українське законодавство у сфері реформування публічного управління потребує удосконалення, адже було розроблене до початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України та не відповідає сучасним викликам і загрозам національній безпеці.

Активними учасниками процесу реформування національної системи публічного управління виступають органи державного управління. До органів державної влади, які відіграють важливу роль у формуванні та реалізації публічного управління, слід віднести Кабінет Міністрів України та його допоміжні органи, зокрема Офіс реформ та Координаційну раду з питань реформування державного управління, а також інші центральні органи виконавчої влади (Національне агентство України з питань державної служби, Міністерство цифрової трансформації України тощо). Важливу роль у контексті забезпечення національної безпеки і оборони відіграють сили безпеки та оборони.

Державні органи повинні активно залучатися до прогнозування, напрямку дій щодо реформування системи публічного управління, реалізуючи при цьому періодичні перегляди стану справ та забезпечуючи прозорий розподіл ресурсів.

Саме тому на даний момент у державному секторі виникає потреба у розробці та впровадженні єдиної системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки. Це забезпечить системний підхід узгодженості дій всіх учасників державно-управлінського апарату.

РОЗДІЛ III

РОЗРОБКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

3.1. Основні напрями інституціональних змін в умовах дії загроз національній безпеці

Військова агресія російської федерації проти України та введення на всій території країни воєнного стану стали серйозною загрозою національній безпеці України, що спричинило значні виклики для системи публічного управління. Саме в таких умовах особливої актуальності набуває питання ефективності та стійкості системи публічного управління. Здійснення необхідного стратегічного реформування у цьому напрямку вимагає детального вивчення інституціональних аспектів, які впливають на функціонування та розвиток системи публічного управління. Для вирішення цього завдання важливо адекватно оцінити інституційні трансформації, що відбуваються в Україні, виявити ключові проблеми, що спричиняють погіршення інституційного розвитку, а також визначити першочергові зміни, які потребує система прийняття управлінських рішень та розробки стратегічних планів на загальнодержавному та регіональному рівнях. Окрім того, необхідно адаптувати систему публічного управління до загроз, що постійно змінюються, шляхів забезпечення ефективної реакції на нові виклики.

Ми погоджуємося з твердженням В.І. Черниша [73], який, у контексті вироблення сучасної стратегії реформування державного управління в умовах інституціональних викликів, висловлює необхідність створення загальнонаціональної стратегії реформування державного управління. Ця стратегія має охоплювати не лише процедурні аспекти, але й визначати функціональну спроможність системи державного управління у реалізації цілей національного розвитку, визначених концепцією національної держави (Nation State) в сучасних умовах. Ця стратегія має бути спрямована на забезпечення національних інтересів та державної політики, спрямованої на отримання

членства в Європейському Союзі і НАТО. Важливо, щоб вона враховувала не лише аспекти внутрішнього управління, а й взаємодію з міжнародними структурами, сприяючи реалізації стратегічних завдань та підвищенню конкурентоспроможності держави на міжнародній арені.

Отже, реформування системи публічного управління в Україні в умовах дії загроз національній безпеці вимагає комплексного підходу, який охоплює інституціональні аспекти. Такий процес включає в себе розвиток і зміцнення інститутів, політичних процесів, правової бази та ефективних механізмів взаємодії між секторами суспільства.

Розвиток ефективних інституцій у сфері національної безпеки в Україні має важливе значення для забезпечення стійкості та захисту країни в умовах сучасних викликів. Це включає в себе зміцнення існуючих інституцій та створення спеціалізованих підрозділів для боротьби з конкретними загрозами.

Адже для ефективного управління стратегіями національної безпеки потрібно переглянути та оновити структури інституцій, розширити їхні функції та повноваження, а також створити механізми координації для ефективної співпраці. Важливим є також залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень, що забезпечить більшу легітимність прийнятих стратегій.

Світова практика демонструє, що країни, які пережили воєнні дії на своїй території, стикаються з низкою викликів. Ці виклики включають руйнування вже існуючих механізмів управління державою, стрімку зміну структури економіки, втрату суттєвої частини бюджетних надходжень, загострення соціальних та демографічних проблем, зростання рівня бідності, інфляцію та зниження інвестиційної активності бізнесу [7].

У вітчизняних дослідженнях зазначається ряд проблем, характерних для публічного управління в Україні. Серед них – корумпованість, незавершеність адміністративної реформи, недосконале законодавче врегулювання та низький рівень прозорості влади. В. Борщевський розглядає ряд інституційних проблем, які гальмують перехід системи публічного управління до нових стандартів. До таких негативних чинників він відносить інституційні диспропорції у

взаємовідносинах між органами державної влади та місцевого самоврядування. Недостатня регульованість питань розподілу управлінських функцій, особливо в частині реалізації повноважень у сфері публічного управління між різними учасниками управлінського процесу, такими як органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інститути громадянського суспільства, також вказані як чинники, що заважають ефективності системи. Особлива увага приділяється наявності різних інституційних дисфункцій, зокрема корупції, яка перешкоджає ефективності механізмів публічного управління в Україні [7].

Для України важливим завданням стає подолання інституційних проблем, забезпечення адаптації державного управління до умов воєнного стану та повоєнного відновлення. Для вирішення завдань, пов'язаних із реформами в управлінні державою та гарантуванням безпеки, необхідно провести глибокі та комплексні зміни на різних рівнях управління, зокрема центральному, регіональному та субрегіональному. Додатково слід звернути увагу на реформування системи місцевого самоврядування, яка повинна бути легітимізована через участь народу. Важливим є розгляд взаємозв'язку між цими системами управління, оскільки демократизація однієї системи вимагає впровадження відповідних змін у іншій. Передусім, важливо визначити чіткі компетенції та взаємодію між різними рівнями, щоб уникнути дублювання та підвищити координацію [9].

Напрацювання нової моделі публічної служби в Україні стає ключовим етапом реформування. Закон України «Про державну службу» залишає невирішеними питання, пов'язані зі спеціальними видами державної служби, зокрема військовою. Також він не забезпечує інституційного визначення таких понять, як патронатна служба та перебування на політичних посадах. Окремою проблемою є скасування конкурсних процедур на посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування під час воєнного стану, введення інституту військових адміністрацій, статусу керівників адміністрацій та функціонування інституту політичних посад [73]. Таким чином, розробка нової моделі публічної служби повинна враховувати вищезазначені недоліки, а також

спрямовуватися на створення більш прозорої, ефективної та сучасної системи управління країною.

У сучасних умовах, коли спостерігається процес децентралізації державної влади, важливо враховувати різноманітність та динаміку об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на національну безпеку. Це ставить перед урядами і суспільством великі виклики щодо організації публічного управління та розроблення нормативного регулювання в цій сфері.

Введення воєнного стану передбачає делегування необхідних повноважень публічним адміністраціям, таким як органи державної влади, військове командування, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування. Це здійснюється з метою відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану.

Під час воєнного стану влада отримує розширені повноваження для вжиття необхідних заходів забезпечення безпеки і захисту громадян. Це може включати в себе мобілізацію ресурсів, введення цензури, обмеження свободи руху, введення додаткових видів відповідальності та інші заходи, спрямовані на забезпечення ефективної реакції на загрози національній безпеці. Важливо, щоб делегування повноважень відбувалося в межах закону та забезпечувало баланс між необхідністю ефективних заходів безпеки та збереженням основних прав і свобод громадян.

Після введення воєнного стану на всій території держави, утворилися військові адміністрації, які функціонують як тимчасові державні органи. Головною метою цих адміністрацій є забезпечення дії норм і положень Конституції та законів України. Вони спільно з військовим командуванням впроваджують та здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та порядку. Також вони відповідають за охорону прав, свобод і законних інтересів громадян [3].

Від військових адміністрацій залежить проведення основної організаційно-управлінської роботи з реалізації положень режиму воєнного стану. Це включає в себе координацію заходів щодо забезпечення безпеки та

порядку, виконання обов'язків з цивільного захисту та здійснення інших заходів, спрямованих на збереження стабільності та захист національних інтересів під час воєнного стану.

Незважаючи на введення воєнного стану та створення військових адміністрацій, розподіл управлінських функцій між різними рівнями влади в Україні залишається неповністю врегульованим. Це становить значну трудність для своєчасного та повного виконання завдань в умовах воєнного стану [42].

Недостатня врегульованість розподілу функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства в сфері публічного управління може призводити до інституційних диспропорцій у взаєминах між ними.

Слід враховувати, що ефективне управління в умовах децентралізації передбачає більшу взаємодію та обмін інформацією між різними рівнями влади, включаючи горизонтальну взаємодію. Це дозволяє більш повно оцінювати загальні та специфічні аспекти національної безпеки, а також розробляти та впроваджувати ефективні стратегії її забезпечення.

Ключовим аспектом для розуміння суті інституціональних реформ є врахування того, що раціонально побудована стратегія реформування змінює систему прийняття рішень державних та громадських інститутів. Це відбувається за рахунок визначення пріоритету принципу субсидіарності, відповідно до якого питання повинні вирішуватися на тому рівні, який забезпечує найбільш кваліфіковану та ефективну реалізацію [12].

Цей принцип передбачає децентралізацію влади та відповідальності, надаючи місцевим інститутам і органам більше повноважень у вирішенні питань, що стосуються їхньої території. Він сприяє оптимізації управлінських процесів та забезпеченню більш ефективного реагування на потреби громадян на місцевому рівні. Отже, врахування у стратегії реформування публічного управління принципу субсидіарності є важливим завданням, спрямованим на створення більш гнучкої та реактивної системи управління, яка краще відповідатиме потребам громадян і сприятиме сталому розвитку суспільства.

Під час впровадження інституціональних реформ системи публічного управління важливо враховувати тиск різних чинників, які впливають на цю систему, і стратегічно планувати їх усунення. Система публічного управління зазнає тиску як з боку зовнішнього середовища, що виникає внаслідок руйнування соціально-економічних зв'язків під час війни, так і внаслідок внутрішніх проблем, пов'язаних із змінами у складових самої системи: кадровими ресурсами, фінансовими обмеженнями, матеріально-технічними ресурсами та організаційно-адміністративними відносинами [25].

З метою мінімізації та подолання посталих викликів, 21 квітня 2022 року Указом Президента України № 266/2022 була утворена Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Експертами цієї Ради підготовлений проєкт масштабного Плану відновлення України, який був презентований під час Ukraine Recovery Conference в липні 2022 року в Лугано, Швейцарія [47]. В цьому проєкті враховані численні пропозиції міжнародних партнерів, бізнесу та представників громадськості. Загалом План відновлення України передбачає реалізацію 850 проєктів на загальну суму 750 мільярдів доларів США. Цей план буде втілюватися у два етапи протягом 10 років (2023- 2032 роки). Перший етап (2023-2025 роки) включатиме в себе виконання 580 проєктів на загальну суму 350 мільярдів доларів, тоді як другий етап (2026-2032 роки) передбачатиме реалізацію 270 проєктів на суму 400 мільярдів доларів.

Важливо відзначити, що в рамках цього проєкту передбачено 24 стратегічні напрями змін, серед яких особливе значення приділяється «зміцненню інституційної спроможності держави». Пріоритетними ініціативами держави в напрямку досягнення даної стратегічної цілі стають: продовження курсу цифровізації управлінських процесів, забезпечення антикорупційної складової державної політики, покращення рівня корпоративного сектору економіки та удосконалення антимонопольної системи, а також реформування державної служби і державних послуг (це включає спрощення організаційної структури державної служби, цифровізацію ключових державних послуг, розбудову організаційної архітектури кліматичного управління та підвищення

кваліфікації державних службовців, зокрема забезпечення ринкового рівня компенсації).

Під час реалізації заходів з реформування державного управління Україна повинна активно працювати над забезпеченням національної безпеки на всіх рівнях, особливо зважаючи на стан нинішнього глобального середовища безпеки. Необхідно розуміти, що безпека — це не лише абстрактне поняття та набір вимог, які не завжди виконуються. Вона повинна становити реальний стан людини, суспільства та держави, де цей «стан безпеки» відчувається всіма учасниками.

Важливо враховувати взаємозв'язок між цими сферами та розвивати комплексні стратегії для вирішення проблем національної безпеки. У період активних змін та викликів, забезпечення національної безпеки має стати не лише пріоритетом, але і об'єктом системних, довгострокових реформ для забезпечення сталості та розвитку країни в умовах невизначеності світового порядку. Водночас, ця реформа повинна відповідати загальному процесу розширення співпраці України з НАТО та Європейським Союзом.

Зміцнення владних структур є першочерговим завданням для держави. В умовах повномасштабної війни важливо зміцнити владні структури та публічний апарат. Це може включати в себе розширення повноважень та функцій виконавчої влади, створення спеціалізованих органів для координації дій у сфері національної безпеки та оборони.

Політика та законодавство також потребують перегляду та адаптації до нових реалій. Важливо розробити та прийняти нове законодавство, яке враховуватиме поточну ситуацію та дозволить уряду діяти в умовах війни. Політика повинна бути спрямована на забезпечення національної безпеки та виконання важливих завдань. Також, особлива увага має бути спрямована на інформаційну безпеку. Важливо створити систему захисту від кібератак, дезінформації та інших загроз інформаційній безпеці. Інформаційна війна вимагає відповідних засобів і ресурсів для ефективного контролю та захисту інформації [9].

Отже, стратегічне реформування системи публічного управління в умовах повномасштабної війни є важливим завданням для забезпечення національної безпеки та відповіді на сучасні виклики. Це вимагає комплексного підходу, залучення різних інститутів та партнерів, а також активної ролі громадянського суспільства і міжнародної співпраці.

3.2. Розвиток кадрового потенціалу публічної служби

Публічна служба в Україні є важливим інструментом державного управління, який визначає ефективність та стійкість державних інститутів. Ключовою складовою успішного функціонування публічної служби є кадровий потенціал, який визначається якістю, кількістю та компетентністю кадрів. У зв'язку з цим, розвиток кадрового потенціалу стає стратегічним завданням для сучасної української держави.

Проблема адаптації кадрового забезпечення публічного управління до сучасних викликів залишається актуальною. Потрібність приведення системи управління у відповідність до сучасних світових стандартів вимагає від політиків розробки програми реформування публічної служби для її фундаментальної модернізації [1].

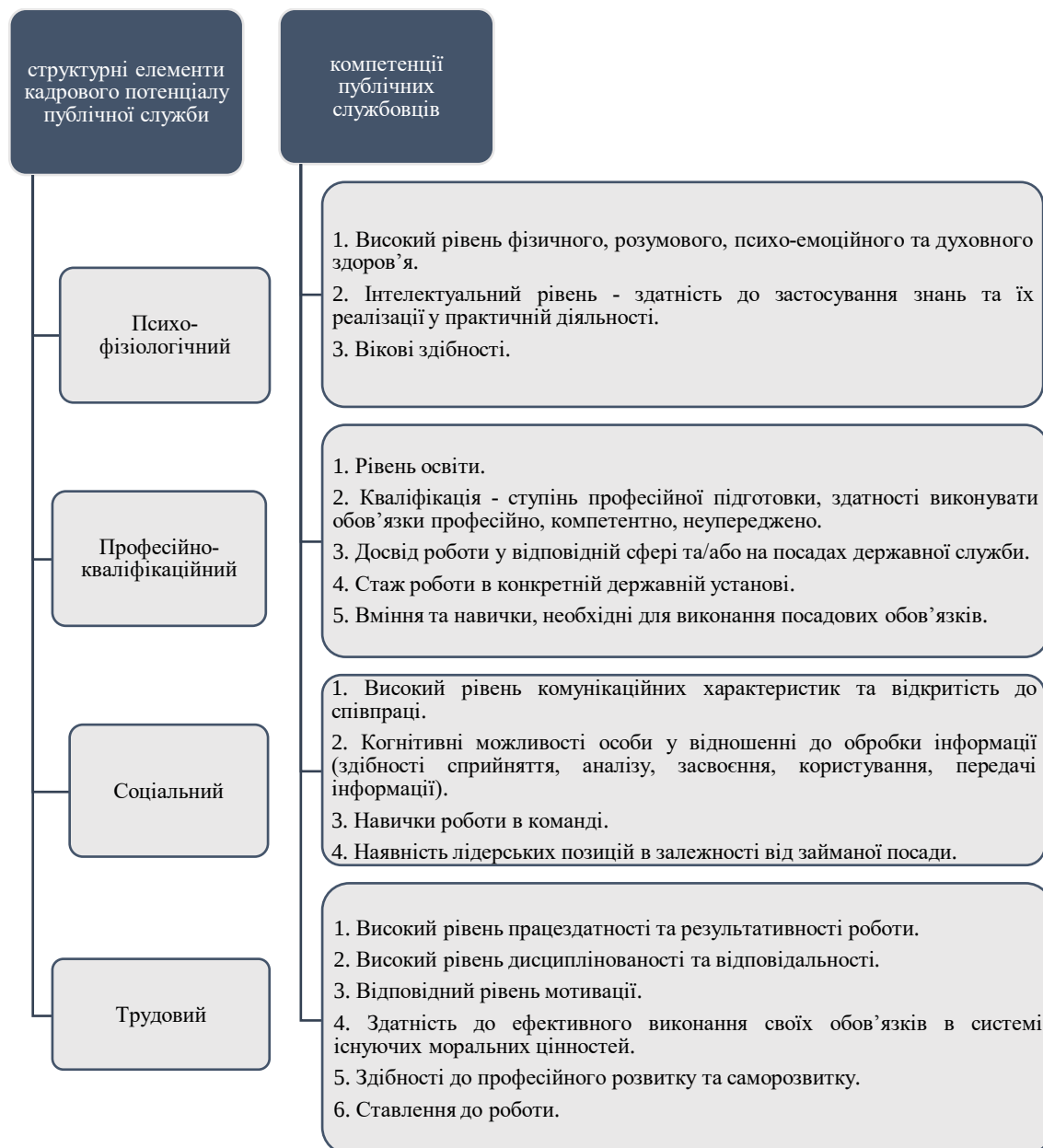
Уряди різних країн впроваджують нові концепції державного менеджменту, які передбачають використання методів, що вже успішно застосовуються в приватному секторі. Ці методи включають стратегічне планування, командний підхід при ухваленні рішень, здійснення оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління і встановлення зв'язку між заробітною платою службовців і складністю, якістю та обсягом їхньої роботи.

У вітчизняних дослідженнях поняттю «кадровий потенціал» приділяється увага багатьох вчених, зокрема С. Богомолова та О. Подольська розглядають кадровий потенціал публічної служби, як сукупність потенційних можливостей державних службовців та інституційних характеристик системи державної

служби, що забезпечують нарощування та реалізацію кадрового потенціалу державних службовців. Основною характеристикою кадрового потенціалу державної служби в їх розумінні є його інституціональність, тобто відповідність кадрового потенціалу нормам інституту державної служби [6, с. 78].

З метою кращого розуміння сутності поняття кадрового потенціалу, пропонуємо більш детально розглянути його ключові компоненти. За основу взято дослідження В. Гонтюка, в якому змістовно проведено дослідження компонентів, які характеризують структуру кадрового потенціалу. Автором виокремлено такі структурні елементи кадрового потенціалу: психофізіологічний, професійно-кваліфікаційний, соціальний та трудовий (рис. 3.1).

Модель взаємозв'язку структурних елементів кадрового потенціалу та компетенцій працівників



Примітка: складено автором на основі [17, с. 50].

Узагальнення підходів до визначення кадрового потенціалу публічної служби та проведення аналізу його ключових компонентів дозволяє розглядати кадровий потенціал як цілісну, гнучку систему, яка об'єднує працівників за кількісним і якісним складом та визначає трудові можливості через чисельність,

вікову структуру, професійні та інші характеристики персоналу. Кадровий потенціал публічної служби визначає загальну здатність усього наявного кадрового ресурсу публічних службовців, що включає в себе потенційні можливості персоналу органів публічної влади. Цей підхід охоплює кадрові можливості, враховуючи якісні та кількісні аспекти.

Досліджуючи кадровий потенціал, важливо враховувати його мінливість, яка відбувається під впливом змін у зовнішньому та внутрішньому середовищах організації. Зовнішні фактори, такі як стан економіки, державне регулювання трудових відносин, податкова політика, ринок праці, рівень безробіття, демографічна ситуація, освіта, екологія, розвиток соціальної сфери, науково-технічний прогрес, конкурентоспроможність та територіальне положення, можуть значно впливати на робочу силу. В свою чергу внутрішні фактори, такі як фінансова стабільність підприємства, його цілі та стратегія, кадрова політика, кількісний та якісний склад персоналу, імідж та вплив на відношення працівників, система мотивації, трудова дисципліна та корпоративна культура, відіграють важливу роль у формуванні кадрового потенціалу організації [50].

Поняття кадрового потенціалу публічних органів передбачає визначення об'єкта та суб'єкта управління цим потенціалом. Об'єктом управління є як окремих працівник, так і трудовий колектив органів публічної влади. Суб'єктами управління кадровим потенціалом виступають керівники та фахівці кадрових служб, а також керівники на всіх рівнях управління.

Однією з ключових складових публічного управління є державні службовці, і від їхньої кваліфікації та здатності надавати високоякісні послуги залежить ефективність системи управління. Враховуючи нові вимоги до державного управління, на державних службовців покладається відповідальність за досягнення результатів в інтересах громадян та використання європейських стандартів управління.

Дослідники вказують на одну з основних проблем кадрової ситуації в державній службі України – недостатній професіоналізм державних службовців. Поняття «професіоналізм» включає в себе не менше трьох компонентів, серед

них: особисті інтелектуальні та поведінкові якості, якими повинні володіти державні службовці; освітня підготовка; досвід практичної роботи [36, с. 2]. Такі аспекти визначають готовність та компетентність кадрів для виконання їхніх обов'язків в умовах сучасних викликів та змін.

До визначених компонентів можна додати й інші складові, зокрема: рівень комунікативних вмінь; знання особливостей діловодства та розвинена правова культура; чітке усвідомлення власних повноважень та обов'язків; прагнення до самостійного навчання та розвитку; свідоме відчуття відповідальності за виконання покладених завдань; здатність витримувати тиск соціальних ризиків, зокрема корупції, та дотримання етичних норм; прагнення до постійного освітнього і професійного зростання/розвитку тощо.

Процес відтворення кадрового потенціалу державної служби має забезпечити наявність достатньої кількості службовців із відповідним рівнем професійних знань і практичного досвіду в державних органах. Це вимагає системного підходу до розвитку державних службовців, враховуючи конкретні кваліфікаційні вимоги для кожної посади.

Одним із ключових елементів організаційно-інституційного забезпечення розвитку кадрового потенціалу публічних службовців є впровадження моделі безперервної освіти для державних службовців. Державний службовець повинен мати відповідну освіту, високі інтелектуальні здібності, бути професіоналом у своїй галузі та вміти ефективно використовувати свої знання, навички та вміння для досягнення поставлених цілей.

Професіоналізм та наявність високого рівня компетентності серед державних службовців є основою для ефективної роботи державного апарату. У зв'язку з цим, важливого значення набуває стан професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері державного управління.

В Україні процес підбору та підготовки кадрів на державну службу регулюється низкою законів та документів, таких як Конституція України, Закон України «Про державну службу», Постанова Кабінету Міністрів України

від 6 лютого 2019 р. № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» та інші.

Згідно вимог Закону України «Про державну службу», державним службовцям створюються умови для підвищення рівня їх професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно [52]. Така безперервність процесу підвищення компетентності державних службовців забезпечує впровадження професійних програм підвищення кваліфікації, тематичних семінарів, спеціалізованих навчальних курсів, тренінгів, стажувань в системі публічного управління, самостійного навчання тощо.

Крім того, Законом України «Про державну службу» передбачено щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішень щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні [52].

О. Іваницька у своїй статті, присвяченій детермінації професійно-технічної освіти та її ролі у підготовці української молоді до післявоєнної відбудови, звертає увагу на важливість здійснення кроків щодо розвитку мережі навчальних закладів, встановлення критеріїв якості підготовки студентів, вирішення проблем, які гальмують розвиток професійно-технічної освіти [77]. Погоджуючись із науковцем, одним із пріоритетних кроками Уряду України у розвитку професійно-технічної освіти у післявоєнний період ми вважаємо необхідність затвердження нових стандартів навчання, корисних для післявоєнного відновлення економіки України.

Таким чином, для публічних службовців, які в першу чергу будуть задіяні до реалізації завдань із післявоєнного відновлення країни, мають бути розроблені навчальні програми та курси з метою підвищення їх професійних здібностей в частині реалізації майбутніх державних ініціатив. Це надасть змогу

своєчасно забезпечити підготовку кадрів до майбутніх викликів професійного та освітнього характеру.

Наявність високого рівня плинності кадрових ресурсів у сфері публічного управління ставить під сумнів результативність, ефективність та дієвість функцій публічної служби. Щоб вирішити цю проблему, система державної служби потребує системного реформування. Це, в свою чергу, передбачає необхідність оновлення організаційно-правових механізмів, які стосуються розвитку кадрового забезпечення в галузі публічного управління та адміністрування.

Реформи повинні бути спрямовані на вдосконалення процесів набору, підготовки та управління кадрами в державному секторі. Це може включати в себе розробку і впровадження нових стратегій набору персоналу, розширення можливостей професійного розвитку для державних службовців, а також створення механізмів для утримання висококваліфікованих кадрів в системі публічної служби. Додатково, необхідно звертати увагу на впровадження сучасних підходів до управління персоналом, таких як ефективні системи мотивації, розвитку кар'єри та оцінки результативності. Це сприятиме створенню стійкого та професійного колективу державних службовців, що в свою чергу позитивно вплине на функціонування публічного управління.

Сучасне публічне управління потребує деполітизації публічної служби, чіткого розмежування обов'язків, забезпечення прозорості, незалежності управлінських кадрів, розвитку лідерського корпусу та підвищення ефективності систем професійного навчання.

З метою проведення класифікації посад державної служби, Уряд України 23 жовтня 2023 року прийняв постанову Кабінету Міністрів під № 1109. Зазначеною постановою затверджено Каталог типових посад державної служби та критерії їхнього віднесення до відповідних категорій [56]. Цей Каталог включає 27 сімей посад державної служби, різні рівні та визначає основні напрямки роботи на кожній посаді.

Невід'ємною частиною цього процесу було розроблення проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» з метою впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад». Головною метою цього законопроекту є перетворення системи оплати праці у сфері державної служби шляхом встановлення прозорої системи, ґрунтованої на класифікації посад. Зміни передбачають посилення ролі посадового окладу, припинення надмірних та необґрунтованих виплат, а також впровадження ефективного механізму оптимізації чисельності працівників у державних органах, включаючи систему грейдів.

Цей законопроект також враховано у проєкті Плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України. Він розроблений відповідно до вимог п'ятого Принципу державного управління SIGMA/OECD, який стверджує, що система винагородження державних службовців ґрунтується на класифікації посад, і вона є справедливою та прозорою. Цей принцип визнається одним із ключових у визначенні спроможності державного управління країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу.

Зазначений законопроект був розроблений з урахуванням низки недоліків у системі оплати праці державних службовців, які спричинили незбалансованість та нерівність у системі державного управління. Декілька ключових факторів, що визначають цю нерівність, включають:

- відсутність чіткої класифікації посад та непрозорість у системі заробітної плати державних службовців, що призводить до відсутності однозначних стандартів оплати праці;
- відсутність чіткого та юридично визначеного механізму планування фонду оплати праці;
- невиконання вимог законодавства щодо скорочення вакантних посад;
- наявність вертикальних та горизонтальних диспропорцій у розмірах посадових окладів без врахування ролі, місця посади в структурі державного органу та рівня професійної компетентності, що призводить до нерівності та несправедливості;

- відсутність ефективного контролю за штатною чисельністю та відсутність відповідності найменувань посад фактичному рівню кваліфікації, компетентності та відповідальності працівників.

Саме тому законопроектом пропонується внесення наступних змін, продемонстрованих у табл. 3.1.

Табл. 3.1.

Особливості впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад

Ключові зміни	Очікуваний результат
1	2
Європейська структура зарплати: 70% (оклад) на 30% (премії)	Запровадження прозорості і справедливої винагороди державним службовцям
Встановлення максимального розміру надбавки за вислугу років на рівні 30% від підвищеного посадового окладу, 2% за кожен рік служби	Зменшення розміру надбавки з 50% до 30%, не погіршуючи умов оплати. Збільшений посадовий оклад заохочує до високої продуктивності
Встановлення розмірів посадових окладів на основі класифікації посад державної служби відповідно до Каталогу типових посад	Забезпечення гідних та рівних умов оплати праці на основі класифікації посад на посадах державної служби з однаковим рівнем відповідальності та функціональним навантаженням в різних державних органах
Здійснення щорічного співставлення рівня оплати праці типових посад державної служби з приватним сектором	Забезпечення конкурентоспроможності держави на ринку праці та залучення і утримання висококваліфікованих фахівців

Реалізація комплексу заходів з організаційно-правового регулювання процесу розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні вже призвела до позитивних трансформацій у формуванні цього потенціалу. Продовження модернізації інституціонального забезпечення управління кадровим потенціалом публічної служби має на меті вдосконалення механізмів та створення інститутів, спрямованих на ефективний розвиток персоналу в

системі публічного управління з акцентом на досягнення конкретних результатів.

В умовах дії воєнного стану, важливо приділяти особливу увагу забезпеченню безпеки кадрів. Під час планування персоналу в умовах воєнного стану слід переглянути підходи до кадрової політики, зосереджуючись при цьому на збереженні складу та чисельності персоналу, а також підтримці продуктивності та мотивації працівників. Для досягнення цієї мети необхідна зміна стратегії управління кадровим потенціалом організації.

Стратегія забезпечення кадрового потенціалу має ґрунтуватися на основних потребах та можливостях працівників, що передбачає огляд цілей та завдань для них. Забезпечення безпеки працівників, як фізичної (створення безпечних умов праці), так і юридичної (дотримання трудових прав), визначає ефективність їхньої праці.

Мотивація працівників в умовах воєнного стану є ключовим фактором для забезпечення належної підтримки. В таких умовах можуть стати актуальними додаткові стимули, такі як психологічна підтримка, гнучкий графік, додаткові фінансові винагороди.

Отже, на систему управління кадрами, процеси формування кадрового потенціалу у сфері публічного управління мають свій вплив чинники як внутрішнього та зовнішнього середовища, про що вже зазначалося раніше. Одним із факторів такого впливу на сьогодні є стрімкий розвиток цифрового суспільства.

Побудова в Україні ефективної сервісної та цифрової держави є ключовою метою Стратегії реформування державного управління на період 2022-2025 років. Цей напрямок також визначено у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та Концепції розвитку цифрових компетентностей, яку Кабінет Міністрів України затвердив 03 березня 2021 року.

Метою Концепції розвитку цифрових компетентностей є визначення пріоритетних напрямів та основних завдань у сфері розвитку цифрових навичок

і компетентностей. Зокрема, вона націлена на підвищення рівня цифрової грамотності серед різних груп населення, включаючи працездатних громадян, осіб похилого віку, малозабезпечених сімей, осіб з інвалідністю та інших вразливих груп. Умови розвитку цифрової економіки та суспільства роблять актуальним підвищення цифрової грамотності та компетентностей серед різних верств населення [60].

Саме тому окремої уваги потребує дослідження питання впровадження цифрових рішень на публічній службі.

3.3. Впровадження цифрових рішень для оптимізації управлінських процесів у сфері додання загроз національній безпеці

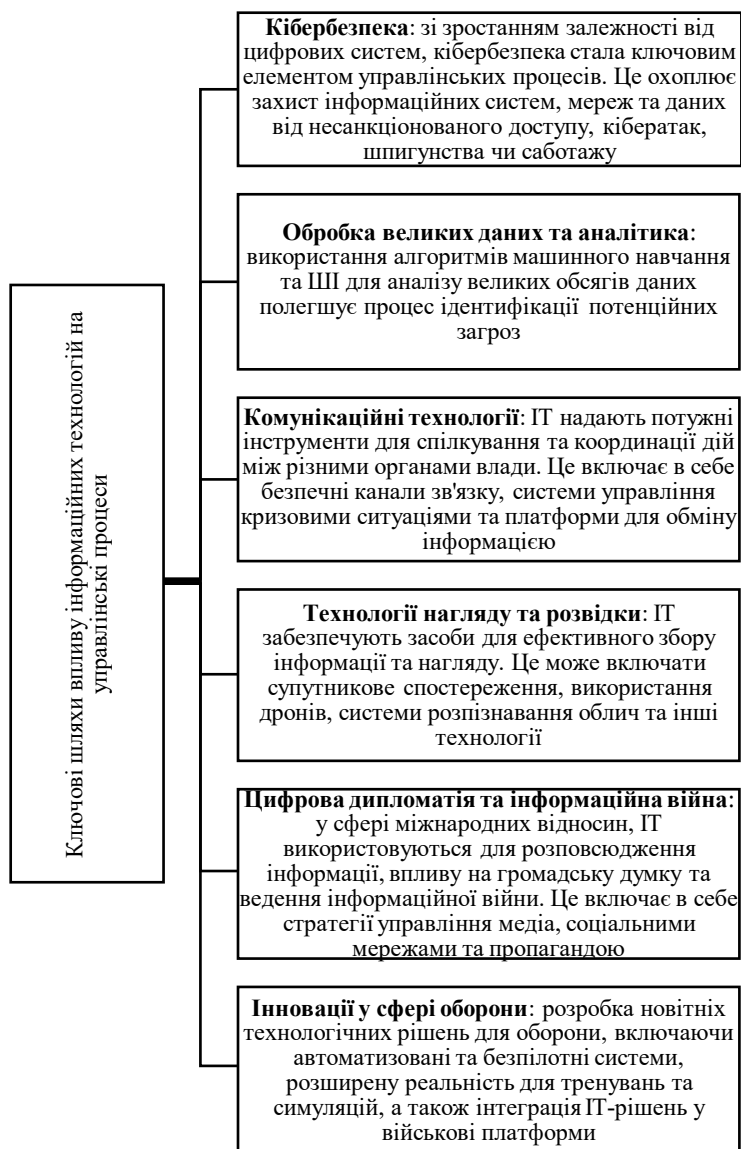
У сучасному світі, де глобалізація та технологічний прогрес змінюють умови існування держав і суспільств, питання прийняття управлінських рішень у сфері додання загроз національній безпеці набуває особливої актуальності. Одним із ключових напрямків вдосконалення управлінських процесів є впровадження цифрових рішень у сфері додання загроз національній безпеці, яке відкриває нові можливості для збору, аналізу та обробки інформації, що може значно підвищити ефективність прийняття рішень, реагування на загрози та координацію дій різних установ. Така трансформація вимагає проведення аналізу існуючих процесів, оцінки потенційних ризиків та переваг, а також розробки стратегій інтеграції цифрових рішень у систему управління у сфері національної безпеки.

Закон України «Про національну безпеку України» надає наступне визначення поняттю «національна безпека» – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [55]. В свою чергу державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення ряду різних складових безпеки, у тому числі й інформаційної.

Зростання технологічних можливостей та глобалізації вносить нові виклики у сферу національної безпеки. Цифровізація та інформаційні технології відкривають нові горизонти для ефективного управління, але в той же час створюють нові потенційні загрози, такі як кібератаки та інформаційні війни. В цьому контексті, розуміння та адаптація до сучасних умов, а також впровадження інноваційних цифрових рішень стає ключовим завданням для забезпечення ефективної системи публічного управління в контексті долаття загроз національній безпеці.

Неможливо недооцінювати важливість ролі інформаційних технологій у процесі вироблення управлінських рішень, адже такі технології забезпечують інструменти та платформи для ефективного аналізу, обробки даних, спілкування та координації дій. Можливо виділити наступні шляхи впливу інформаційних технологій на процес вироблення управлінських рішень (рис. 3.2).

Основні аспекти впливу ІТ на управлінські процеси



Під час процесу інтеграції цифрових технологій у систему публічного управління та їх закріплення в основних законодавчих актах, Україна стикається з численними проблемами, які ускладнюють ефективність цифрової трансформації на всіх рівнях управління. Основні виклики, які потребують додаткового дослідження та зниження ризиків, включають наступні аспекти:

- збільшення випадків кіберзлочинності, які виникають у зв'язку з розширенням кількості інформаційних систем, що обробляють особисті дані;

- недостатня забезпеченість захисту систем для обміну ідентифікаторами фізичних та юридичних осіб, що обробляються в інформаційно-комунікаційних системах органів державної влади та приватного бізнесу. Також проблемою є відсутність уніфікованості та єдиної бази ідентифікаторів, а також відсутність підтвердження двохфакторної ідентифікації;
- використання технологічно несумісних механізмів, алгоритмів та протоколів електронної ідентифікації та розпізнавання в системах реєстрації та контролю доступу в інформаційних системах [46].

Для вирішення цих викликів важливо вжити заходів щодо посилення кібербезпеки, уніфікації механізмів електронної ідентифікації та встановлення єдиної бази ідентифікаторів для забезпечення безпеки та ефективності цифрової трансформації в Україні.

Впровадження цифрових рішень потребує їх постійного оновлення, оптимізації та проведення аналізу рівня їх впровадження.

Алгоритм аналізу рівня розвитку інформаційних технологій в публічному управлінні включає наступні етапи:

1. Аналіз інформаційних потоків:

- вивчення усних, письмових, графічних та інших інформаційних потоків, що виникають між управлінськими підрозділами під час виконання функцій управління;
- оцінка ефективності інформаційних потоків та їх взаємодії в рамках управлінських процесів.

2. Аналіз інформаційних систем і технологій:

- дослідження існуючих інформаційних систем та технологій, які використовуються в сфері публічного управління;
- оцінка їхньої функціональності, ефективності та відповідності потребам управлінських процесів.

3. Виявлення управлінських впливів:

- визначення аспектів управління, які можуть бути автоматизовані або оптимізовані за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
- аналіз можливостей впровадження автоматизації та покращення ефективності управлінських процесів.

4. Пропозиції щодо інформаційних систем і технологій:

- розробка пропозицій щодо використання конкретних інформаційних систем та технологій для оптимізації управлінських впливів.
- визначення інструментів, які дозволяють підвищити ефективність управлінських процесів на різних рівнях публічного управління [22].

ООН використовує ряд показників з метою здійснення оцінки здатності органів державної влади використовувати інформаційно-комунікаційні технології. До них належать: індекс розвитку електронного урядування (E-Government Development Index, EGDI), індекс цифровізації та інтенсивності використання цифрових технологій в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також інші показники регулярної оцінки. Ці показники дозволяють здійснювати комплексну оцінку готовності та ефективності використання цифрових технологій у сфері публічного управління, а також слугують інструментом порівняння між різними країнами та регіонами.

Індекс розвитку електронного урядування (EGDI) є комплексним показником, який визначає ступінь готовності та спроможності національних державних органів використовувати інформаційно-комунікаційні технології для надання послуг населенню. Цей індекс розраховується раз на два роки.

Країни в рейтингу класифікуються за зваженим індексом, який враховує три ключові компоненти: Індекс онлайн-послуг, Індекс телекомунікаційної інфраструктури та Індекс людського капіталу. Рейтинг формується на основі аналізу державних веб-сайтів, інфраструктури зв'язку та рівня людського капіталу країн.

Згідно з результатами дослідження ООН «United Nations E-Government Survey 2022», Україна вперше увійшла до групи країн із дуже високим Індексом

розвитку електронного урядування (EGDI) і посіла 46-те місце в світі з індексом 0,8029 [76].

Система показників ефективності використання інформаційно-комунікаційних технологій у системі публічного управління включає показники, що демонструють позитивний ефект від використання таких технологій у системі публічного управління, а саме економія матеріальних і трудових ресурсів, зростання ефективності публічного управління, зростання та інтелектуальності праці, збільшення кількості послуг, що надаються населенню в електронному вигляді, збільшення взаємодії населення з органами державної влади та інші показники [22].

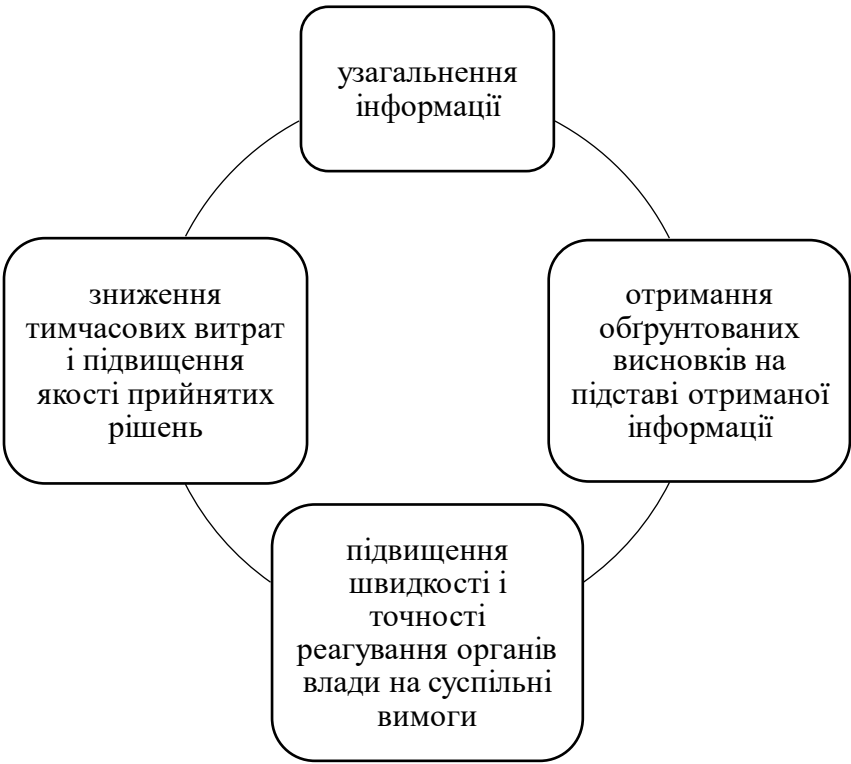
Система показників ефективності використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у системі публічного управління включає ряд ключових показників, які відображають позитивний вплив використання таких технологій у сфері управління. До основних показників цієї системи входять: економія матеріальних і трудових ресурсів, зростання ефективності публічного управління, зростання інтелектуальності праці, збільшення кількості електронних послуг для населення, збільшення взаємодії населення з органами державної влади [22].

Такі показники є ключовими для визначення успішності впровадження інформаційних технологій у системі публічного управління та визначення їхнього позитивного впливу на сучасне управління та обслуговування громадян.

В свою чергу своєчасний та якісний процес оптимізації управлінських процесів за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє вирішити ряд ключових завдань (рис. 3.3).

Рис. 3.3.

Завдання, які вирішуються шляхом оптимізації управлінських процесів за допомогою ІКТ



Отже, впровадження цифрових рішень у сфері управління національною безпекою має свої як переваги, так і недоліки, які важливо врахувати для ефективного та збалансованого підходу вироблення управлінських рішень (табл. 3.1).

Табл. 3.1.

Переваги та недоліки впровадження цифрових рішень

Переваги	Недоліки
1	2
<i>Підвищена ефективність та швидкість реагування.</i> Цифрові технології забезпечують більш швидке та точне збирання, аналіз та обробку інформації, що є критично важливим для оперативного реагування на загрози.	<i>Виникнення кіберзагроз.</i> Підвищена залежність від цифрових систем збільшує ризики пов'язані з кібератаками та технічними збоями.
<i>Проактивне виявлення та прогнозування загроз.</i> Застосування алгоритмів	<i>Порушення права на приватність.</i> Інтенсивний збір та аналіз даних можуть

машинного навчання та штучного інтелекту дозволяє виявляти потенційні загрози та прогнозувати ризики ще до їх реалізації.	порушувати приватне життя громадян та ставити під сумнів етичні аспекти нагляду.
<i>Оптимізація ресурсів.</i> Цифровізація дозволяє ефективніше використовувати ресурси, зокрема через автоматизацію рутинних завдань та підвищення точності у прийнятті рішень.	<i>Складність інтеграції та оновлення.</i> Інтеграція нових технологій у існуючі системи може бути складною та вимагати значних витрат.
<i>Покращення координації та співпраці.</i> Цифрові комунікаційні платформи сприяють кращій координації між різними відомствами та міжнародними партнерами.	<i>Потреба у кваліфікованих кадрах.</i> Ефективне управління цифровими системами вимагає наявності висококваліфікованих фахівців, що може бути викликом для деяких організацій.

Протягом останніх двох десятиліть в Україні активно розвивається електронне публічне управління, а також впроваджуються нові цифрові інструменти. Цифрові технології стали ключовим напрямком реформ в українському державному секторі, служачи прикладом та орієнтиром для перетворення державного управління в країні. Вони вказують на можливості використання переваг цифрового світу та показують потенціал підвищеної результативності за допомогою соціальних, мобільних, хмарних технологій, «інтернету речей» та аналітики даних. Застосування цих інструментів може призвести до значних змін у публічному управлінні, роблячи український державний сектор сучасним, результативним та релевантним.

Україна розвивається в напрямку впровадження сучасних цифрових технологій у різних сферах державного управління та надання адміністративних послуг. Нові цифрові інструменти застосовуються в державних закупівлях, що забезпечує їх прозорість та ефективність. Системи електронного документообігу спрощують обмін інформацією між установами, а електронні платформи полегшують надання адміністративних послуг громадянам. Однак для досягнення успіху в цифровій економіці важливо, щоб державні органи не лише використовували технології, але й активно інвестували у їхній подальший розвиток. Це забезпечить готовність держави до нових моделей надання послуг

та взаємодії, що відповідають вимогам сучасного суспільства [72]. Переваги впровадження цифрових рішень полягають в суттєвому зниженні рівня бюрократії, удосконаленні процедури надання адміністративних послуг та налагодженні взаємозв'язку органів державної влади, як між собою, так і з представниками громадськості, а також міжнародними партнерами.

Така позитивна тенденція може бути пояснена глобальним прогресом в галузі інформаційних і комунікаційних технологій, а також активними зусиллями урядів і державних адміністрацій в напрямку спрощення робочих процесів, полегшення взаємодії з громадянами та покращення внутрішньої співпраці між державними службовцями.

Вторгнення російської федерації на територію України та введення воєнного стану суттєво вплинули на стан прийняття управлінських рішень в частині впровадження цифровізації, розвиток електронного урядування та їхній прогрес в окремих сферах.

Вплив надзвичайних ситуацій, зокрема повномасштабного збройного вторгнення, що є прямою загрозою національній безпеці України, на сучасні соціальні, економічні та політичні процеси виявляється в тому, що вони виходять за рамки тимчасових порушень та регіональних проблем, ставлячи під загрозу нормальне функціонування держави. Відхилення від норми у розвитку суспільно-політичних процесів спричиняють виникнення надзвичайних ситуацій на рівні держави. Однак технологічна та економічна ефективність залишається важливими факторами в багатьох сферах життя. Саме тому важливого значення набуває процес подальшого впровадження управлінських рішень, спрямованих на виконання цифрових функцій держави. Слід розуміти, що військові дії не зупиняють функціонування держави як системи, а, навпаки, провокують швидкі та якісні зміни в різних сферах.

Прикладом продовження вироблення управлінських дій із застосуванням цифрових можливостей став застосунок Дія, за допомогою якого держава продовжила задовольняти адміністративні, юридичні та економічні потреби громадян. Цей інструмент дозволяє ефективно управляти різними аспектами в

умовах воєнного стану, сприяючи збереженню функціональності державних органів та наданню послуг громадянам.

Так, вже під час введення воєнного стану в країні, Міністерством цифрової трансформації України запущено ряд оновлень застосунку Дія з метою його оптимізації до сучасних умов. Серед таких оновлень можна назвати: «Документ (новий тимчасовий цифровий документ); можливість повідомити про пошкоджене майно (функція, що дозволяє українцям повідомити, якщо їхнє житло зазнало руйнувань в наслідок збройної агресії російської федерації); надання статусу внутрішньо переміщеної особи та отримання довідки внутрішньо переміщеної особи; надання допомоги по безробіттю (послуга для громадян України, що втратили роботу під час війни); «Декларація (надає можливість подати декларацію про провадження господарської діяльності під час воєнного стану); військові облігації та інші нові сервіси в Дії (пенсійне посвідчення, посвідка на проживання, документи англійською та шеринг авто).

Так, введення воєнного стану у зв'язку із повномасштабним вторгненням російської федерації на територію України суттєво вплинуло на надання державних послуг та функції електронного урядування в Україні. Це викликало певні обмеження для органів влади, громадян, фізичних осіб та підприємств. Зазначені обмеження, що виникли внаслідок воєнного стану, мають тимчасовий характер і пов'язані з необхідністю забезпечення національної безпеки.

Впровадження цифрових технологій в сфері публічного управління суттєво перетворює не лише зовнішнє, але й внутрішнє середовище діяльності в системі суб'єктів публічного управління. Цей процес вимагає якісних змін в організаційній культурі та кадровій політиці, щоб забезпечити ефективне використання цифрових можливостей.

Основна теза полягає в тому, що цифрова трансформація впливає на всі аспекти діяльності публічного управління, включаючи його внутрішні процеси та кадровий потенціал. Зміна характеру взаємодії всередині організаційної структури стає ключовим елементом успішної адаптації до цифрових інновацій. Оновлення кадрової стратегії включає в себе не лише пошук та залучення

спеціалістів із цифровими компетенціями, але і перепідготовку та підвищення кваліфікації існуючого персоналу. Формування цифрових компетенцій у публічних службовців є важливим етапом, оскільки це дозволяє вдосконалити їхні навички та адаптуватися до нових реалій цифрової епохи.

Отже, публічні органи повинні не лише впроваджувати технологічні інновації, але й активно працювати над внутрішньою культурою та компетенціями, щоб забезпечити успішну і стійку цифрову трансформацію всієї системи публічного управління.

Під терміном «компетентність» зазвичай розуміють рівень володіння певними професійними знаннями та навичками. Цифрову компетентність ідентифікують як впевнене та критичне використання цифрових технологій для отримання інформації, комунікації та базового вирішення проблем у різних сферах суспільної життєдіяльності [41, с. 66]. Відтак цифрова компетентність має стати однією з ключових вимог до сучасних публічних службовців, оскільки саме вони є потенційними користувачами тих цифрових трансформацій в публічному управлінні, які впроваджуються.

Використання сучасних цифрових технологій стало одним із ключових інструментів у сфері публічного управління, що стає невід'ємною складовою роботи сучасного управлінця, особливо в умовах стрімкого переходу суспільства до інформаційного. Впровадження цифрових рішень у систему публічного управління призводить до впровадження нових цифрових методів у публічно-владну діяльність, а також до якісної оптимізації вже існуючих та усталених процесів. Цифровізація сприяє лібералізації та гнучкості у застосуванні методів публічного управління, що в свою чергу сприяє ефективнішому функціонуванню системи управління та задоволенню потреб громадян.

При цьому окрема увага має бути приділена сучасним викликам та загрозам, які мають свій негативний вплив на процес удосконалення управлінських процесів за допомогою використання цифрових можливостей. Держава має запроваджувати ті управлінські рішення, які будуть відповідати

таким викликам та загрозам, при цьому продовжуючи безперервне забезпечення прав та свобод громадян.

Висновки до Розділу 3

Стратегічне реформування системи публічного управління має охоплювати широкий спектр заходів, враховуючи при цьому попередні невдачі у реформуванні та заходи з відновлення країни у післявоєнний подіод. Сучасна стратегія реформування публічного управління повинна враховувати сучасні виклики національної безпеки та передбачати систематизовані та узгоджені стратегічні дії. Ключовими елементами такого реформування мають стати децентралізація влади, інституційні реформи, зміцнення інститутів та інтеграція цифрових рішень.

Окрему увагу слід приділити кадрового забезпеченню публічної влади. Від професійності та рівня компетенції працівників державного апарату в першу чергу залежить якість реалії стратегічного курсу держави в галузі реформування публічного управління. Підвищення кваліфікації працівників, удосконалення рівня їх компетенції та розвиток фахових здібностей, які мають відповідати займаній посаді мають стати безперервним процесом та одним із ключових орієнтирів з метою удосконалення кадрового потенціалу публічних службовців в умовах війни.

Важливого значення набуває й цифрова трансформація, яка є важливою складовою підвищення ефективності та гнучкості управлінських процесів. Це в свою чергу зумовлює необхідність розвитку цифрової компетентності серед публічних службовців та необхідність адаптації цифрових методів до сучасних викликів та загроз. Отже, цифрова трансформація є не лише технологічним аспектом, але й перетворенням внутрішньої культури та компетентностей кадрів.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У магістерській дисертації вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає у формуванні стратегічних напрямків реформування системи публічного управління з урахуванням викликів і загроз національній безпеці та розробки рекомендацій, які можуть бути використані для покращення системи публічного управління в умовах дії загроз національній безпеці України. Отримані в ході дослідження результати підтверджують досягнення поставленої мети й вирішення завдань, дають підстави сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. Постійні зміни в політичному, економічному та технологічному середовищі впливають на важливість систематичного дослідження підходів та концепцій до публічного управління, а також їх висвітлення в науковій літературі. Це в свою чергу сприяє розвитку та вдосконаленню теорії та практики управління в сучасних умовах.

2. Система публічного управління розглядається як механізм, що забезпечує вирішення суспільних проблем, забезпечуючи при цьому взаємодію між владними структурами та громадськістю. Сутність цієї системи полягає в задоволенні потреб суспільства, досягненні його оптимального функціонування через ефективне управління ресурсами та взаємодію всіх сторін, залучених до управління.

3. В процесі адаптації системи публічного управління до сучасних змін в суспільстві, органи державної влади нерідко зіштовхуються із рядом загроз внутрішнього (суперечності та неузгодженість дій органів влади у вирішенні кризових ситуацій, економічні проблеми, соціокультурні аспекти) та зовнішнього характеру (напружені відносини між країнами, територіальні конфлікти, економічні труднощі). Найважливішими із таких загроз, що наразі постали перед системою публічного управління України, є загрози національній безпеці. Важливості набуває запровадження антикризового управління як спеціального виду управління, орієнтованого на виведення з кризового стану,

здатність швидко реагувати на зміни, визначення пріоритетних цінностей у кризових умовах та здатність вчасно виявляти та протидіяти можливим кризовим ситуаціям.

4. Забезпечення стійкості публічного управління передбачає систематичний моніторинг потенційних небезпек та вчасну реакцію на зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищі. Профілактичні заходи можуть включати в себе покращення стратегічного планування, удосконалення системи моніторингу та аналізу, а також впровадження ефективних процедур управлінського контролю. Зосередження на профілактиці дозволяє уникати або мінімізувати наслідки можливих кризових ситуацій та створює базу для сталого розвитку публічного управління.

5. Подолання кризових явищ вимагає детального вивчення зарубіжного досвіду. Такий підхід забезпечує вивчення та уникнення чужих помилок, при цьому цінним стає дослідження досвіду реформування системи публічного управління країн, що піддаються впливу загроз національній безпеці. Ключові аспекти реформи системи публічного управління зарубіжних країн включають оптимізацію структури управління, акцент на результативності та ефективності, децентралізацію та розвиток державно-приватного партнерства, аудит та контроль, розширення участі громадян у процесі прийняття рішень, а також адаптацію державної системи до глобалізаційних процесів.

6. Прикладом країни, яка впровадила успішні реформи в умовах дії постійних загроз національній безпеці став Ізраїль. Реформи цієї країни дозволили підвищити адміністративну спроможність та ефективність державного управління. При цьому важливо пам'ятати, що зарубіжний досвід є корисним джерелом дослідження, однак його успішна адаптація вимагає врахування конкретних потреб України та умов, в яких країна перебуває і розвивається.

7. Повномасштабне вторгнення росії на територію України викликало серйозні виклики для системи публічного управління. У контексті забезпечення національної безпеки необхідне комплексне реформування системи, орієнтоване

на інституційні трансформації, зміцнення інститутів публічного управління та національної безпеки, розширення участі громадськості та адаптацію до нових викликів. При цьому стратегічне реформування системи публічного управління має охоплювати широкий спектр заходів, враховуючи попередні невдачі у реформуванні та заходи з відновлення країни у післявоєнний період.

8. Важливо значення в сучасних умовах набуває забезпечення взаємодії між системою публічного управління та сектором національної безпеки і оборони в контексті прогнозування та стратегічного планування. Це є важливим аспектом, адже подальше впровадження розвитку системи публічного управління без врахування основних загроз національній безпеці може вплинути на її неефективність. Саме тому взаємодія між системою публічного управління та сферою національної безпеки вимагає системного підходу та узгодженості дій.

9. Удосконалення та приведення у відповідність до сучасних умов потребує законодавство, яка слугує фундаментом для розвитку системи публічного управління. Такі законодавчі зміни необхідні у зв'язку з розробленням та прийняттям нормативної бази у сфері реформування публічного управління до початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України, яка наразі не відповідає сучасним викликам і загрозам національній безпеці. Саме тому національному законодавству потрібна нова концепція публічного управління, яка базуватиметься не лише на чинних складових удосконалення системи, а й на можливості її забезпечення та розвитку в умовах дії загроз національній безпеці.

10. Активними учасниками процесу реформування національної системи публічного управління виступають органи державного управління. Такими органами є Кабінет Міністрів України, а також його допоміжні органи, зокрема Офіс реформ та Координаційна рада з питань реформування державного управління, інші центральні органи виконавчої влади (Національне агентство України з питань державної служби, Міністерство цифрової трансформації України тощо). Головними учасниками в реагуванні на кризові ситуації військово-політичного характеру є сили безпеки та оборони.

11. Органи державної влади, а також військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, інші органи, які відповідають за забезпечення оборони країни, потребують впровадження нових моделей їх організаційного забезпечення. Для ефективного управління стратегіями національної безпеки потрібно переглянути та оновити структури інституцій, розширити їхні функції та повноваження, а також створити механізми координації для ефективної співпраці. Наразі розподіл управлінських функцій між різними рівнями влади в Україні залишається неповністю врегульованим. Це становить значну трудність для своєчасного та повного виконання завдань в умовах воєнного стану.

12. Державні органи повинні активно залучатися до прогнозування наряду дій щодо реформування системи публічного управління, реалізуючи при цьому періодичні перегляди стану справ та забезпечуючи прозорий розподіл ресурсів. Саме тому на даний момент у державному секторі виникає потреба у розробці та впровадженні єдиної системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки. Це забезпечить системний підхід узгодженості дій всіх учасників державно-управлінського апарату.

13. Особлива увага має бути спрямована також на інформаційну безпеку. Важливо створити систему захисту від кібератак, дезінформації та інших загроз інформаційній безпеці. Інформаційна війна вимагає відповідних засобів і ресурсів для ефективного контролю та захисту інформації. В цьому контексті важливого значення набуває впровадження цифрових рішень для оптимізації управлінських процесів у сфері долаття загроз національній безпеці. Значна увага має бути приділена сучасним викликам та загрозам, які негативно впливають на процес прийняття управлінських рішень за допомогою використання цифрових можливостей. Держава має запроваджувати ті управлінські рішення, які будуть відповідати таким викликам та загрозам, при цьому продовжуючи безперервне забезпечення прав та свобод громадян.

14. Особливої уваги під час реформування системи публічного забезпечення потребує питання кадрового забезпечення публічної влади. Підвищення кваліфікації працівників, удосконалення рівня їх компетенції та розвиток

фахових здібностей, які мають відповідати займаній посаді мають стати безперервним процесом та одним із ключових орієнтирів з метою удосконалення кадрового потенціалу публічних службовців в умовах війни. Важливого значення набуває підготовка кадрів до післявоєнного відновлення країни, зокрема шляхом детермінації професійно-технічної освіти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акімов О. О. Кадрове забезпечення державного управління: досвід зарубіжних країн. Стратегія і тактика державного управління. 2014. № 1. С. 137-144.
2. Бакуменко В. Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. № 1. С. 8–26.
3. Баранов С. О. Особливості здійснення публічного адміністрування під час дії адміністративно-правового режиму воєнного стану. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет конференції, м. Одеса, 28 жовтня 2022 р. Одеса: ОДУВС, 2022. 152 с. С. 19–23.
4. Баштанник А.Г. Концептуальні засади наукового аналізу становлення механізмів регулювання діяльності органів влади в Україні. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 43. С. 281–286.
5. Бережний В. О. Напрями реформування системи публічного управління в Україні. Економіка та держава. 2014. № 6. С. 161-164.
6. Богомоллова С. К., Подольська О. В. Розвиток кадрового потенціалу органу публічної служби. Український журнал прикладної економіки. 2020. Том 5, № 3. С. 74–81.
7. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвєєв Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. 2022. № 2. С. 30-35.
8. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : Монографія / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України. 2009. 240 с.

9. Васильчишин О., Титор В., Кекіш І. Національна безпека держави: особливості забезпечення у режимі воєнного стану. Економічний аналіз. 2022. Т. 32. № 4. С. 289–297.
10. Вернудіна І. В. Особливості публічного управління в Україні: цивілізаційний поступ та сучасні виклики / І. В. Вернудіна // Публічне управління: шляхи розвитку [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ) : у 2 т. Т. 1 / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. 2014. – 97 с.
11. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобалізації (філософсько-методологічний аналіз). Вісник НАДУ. 2005. № 1. 318 с. С. 131-140.
12. Гавриленко К. М., Юхно І. В., Баштанник В. В. Формування адміністративного простору реалізації публічноуправлінської діяльності в умовах конституційних змін в Україні. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. № 2. С. 7-12.
13. Газарян С. Теоретичні основи антикризового управління в регіоні. Публічне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 56–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_2_11.
14. Гайдученко С. О. Організаційна культура у контексті публічного управління : монографія / С. О. Гайдученко. – Харків : Друкарня Мадрид. 2016. 344 с.
15. Гацуля О.М. Особливості запровадження конституційних змін у контексті реформування системи публічного управління. Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: «Державне управління». 2020. Т. 31 (70). № 3. С. 6–11.
16. Гесць В. Від квазіринку до ринку та інвестиційного зростання «Дзеркало тижня. Україна», № 30, 21.08.2015. URL: <https://zn.ua/macrolevel/ot-kvazirynka-k-rynku-i-investicionnomu-rostu-.html>.

- 17.Гонтюк В. А. Компетентнісний підхід в системі управління кадровим потенціалом підприємства. Дис. канд. екон. наук : 08.00.04. Вінниця. 2019. С. 212.
- 18.Грицяк І. А. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє [Текст] : монографія / відп. ред. І. А. Грицяк. 2009. 240 с.
- 19.Давиденко О. Г. Зарубіжний досвід державного управління системою профілактики та протидії загрозам суспільно-політичній стабільності. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 7, [Електронний ресурс]. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=987>.
20. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р. // Офіційний вісник України. 2016. № 55. С. 1919.
- 21.Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 21 липня 2021 р. № 831-р // Офіційний вісник України. 2021. № 61. С. 3842.
- 22.Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.- практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2023 р.) / за загальною редак- цією С. В. Ківалова. 2023. 790 с.
- 23.Єманов В.В. Роль та місце сил безпеки України при реагуванні на кризові ситуації. Публічне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. 2022. № 6. С. 167-174.
- 24.Звіт про виконання у 2022 році Стратегії реформування державного управління України. Реформа державного управління [Електронний ресурс]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20PDF/2023/12.07.2023%20zvit/parreport2022ukr230712184004-1.pdf>.
- 25.Іжа М. М., Курносенко Л. В. Публічне управління в умовах викликів воєнного стану. Публічне управління та регіональний розвиток. 2023. № 19. С. 11-30.

- 26.Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. 2003. 510 с.
- 27.Ковалевська А. Конспект лекцій з дисципліни «Антикризове управління підприємством» для студентів 5 курсу заочної форми навчання ЦПО та ЗН освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр». Харків : ХНУМГ ім. О. Бекетова. 2016. 140 с.
- 28.Козак І. П. Інституційні зміни в публічному управлінні як тренд сучасного розвитку. Серія: Державне управління. 2020 р. № 2 (70). С. 95-100. Режим доступу: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2020/17.pdf.
- 29.Козак І.П. Держава як суб'єкт реалізації інституційних змін у сфері публічного управління. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. № 3. С. 11-17. Режим доступу: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/3_2020/5.pdf.
- 30.Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
- 31.Кочубей Л. Медіарепутація органів державної влади в Україні: антикризовий інструментарій. Український інформаційний простір. 2020. № 2 (6). С. 152–168.
- 32.Кравченко С.О. (2008). Реформи державного управління: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями реалізації. Київ: НАДУ.
- 33.Кубаєнко А. В. Комплексні проблеми реформування системи правоохоронних органів в Україні. Південноукраїнський правовий часопис. 2015. № 3. С. 9-11.
- 34.Кульчій І. Сутність понять “реформування” і “оптимізація” та їх застосування в системі виконавчої влади України [Електронний ресурс]. URL: http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Gosupravlenie/42603.doc.htm.
- 35.Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. Адміністративне право і процес. 2013. № 1. С. 8–14.

- 36.Мельников О. Кар'єра в системах державної служби різних країн. Державне будівництво. 2008. № 2. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/01.pdf>.
- 37.Мельтюхова Н. Організаційні кризи в системі державного управління: виникнення, розвиток, подолання. Державне будівництво. 2017. № 2. С. 10–15.
- 38.Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія [Текст] : монографія / М. А. Міненко. 2014. 404 с.
- 39.Мовчанюк А. В. Концептуальні основи реформування системи державного управління в Україні. Теорія та історія публічного управління. Публічне управління та митне адміністрування. 2022. № 2 (25). С. 20-24.
- 40.Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін : монографія / ред. А. Мельник. Тернопіль : ТНЕУ ; Економічна думка, 2009. 528 с.
- 41.Наместнік В. В. Цифрова компетентність публічних службовців: сутність поняття. Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 24 трав. 2019 р.): у 5 т. Київ, 2019. Т. 4. С. 67–86.
- 42.Національна безпека як конституційна цінність: сучасні виклики. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (22 червня 2023 р., Україна) / редкол.: Т.М. Слінькота ін. 2023. 215 с.
- 43.Норт Д. Інституції, інституціональні зміни та функціонування економіки: Пер. з англ.. І. Дзюб. 2000. 198 с.
- 44.Організаційно-правові засади публічного управління та адміністрування : конспект лекцій / Укладач А.Л. Помаза-Пономаренко. 2020. 54 с.
- 45.Основи публічного управління та антикорупційна діяльність: [навчальний посібник] / Є. Г . Карташов, А . П . Миколаєць, А . В . Антонов , І . О. Драган, Н .В .Дацій та ін .; за заг . ред. Є. Г . Карташова, А.П.Миколайця. - Київ : Освіта України, 2020. 303 с.

- 46.Петренко Н. О.; Машковська Л. В. Цифровізація державних адміністративних послуг в Україні: нормативно-правові аспекти // Право і суспільство. 2020. № 2. С. 112-119.
- 47.План відновлення України (Липень 2022). Національна рада з відновлення. [Електронний ресурс]. URL: <https://recovery.gov.ua/>.
- 48.Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856 // Офіційний вісник України. 2019 р. № 80. С. 2736.
- 49.Положення про Офіс реформ : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 768 // Офіційний вісник України. 2016 р. № 87. С. 2827.
- 50.Польовий П. В. Кадровий потенціал органів публічної влади в умовах розвитку цифрового суспільства: теоретичний аспект. Державне управління: удосконалення та розвиток. [Електронний ресурс]. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2022/102.pdf
- 51.Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III // Офіційний вісник України. 2000. № 16. С. 657.
- 52.Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Офіційний вісник України. 2016 р. № 3. С. 149.
- 53.Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500 // Офіційний вісник України. 2014 р. № 81. С. 2288.
- 54.Про Координаційну раду з питань реформування державного управління: Постанова КМУ від 18 травня 2016 р. № 335 // Офіційний вісник України. 2016 р. № 42. С. 1577.
- 55.Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // Офіційний вісник України. 2018 р. № 55. С. 1903.
- 56.Про підготовку до запровадження умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році: Постанова КМУ від 23 жовтня 2023 р. № 1109 // Урядовий кур'єр. 2023. № 214.

- 57.Про Стратегічний оборонний бюлетень України: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року // Офіційний вісник України. 2021 р. № 76. С. 4767.
- 58.Про Стратегію воєнної безпеки України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року. Введено в дію Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. [URL:https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661](https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661).
- 59.Про Стратегію забезпечення державної безпеки. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року. Введено в дію Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. [URL:https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377](https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377).
- 60.Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 167-р. // Офіційний вісник України. 2021 р. № 21. С. 955.
- 61.Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації : Розпорядження КМУ від 29 грудня 2021 р. № 1805-р // Офіційний вісник України. 2022. № 10. С. 540.
- 62.Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В. С. Куйбіда, М.М.Білинська, О. М. Петроє та ін. – Київ: НАДУ. 2018. 224 с.
- 63.Резнікова О.О., Цюкало В.Ю. Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки України. Аналітична записка. Серія «Національна безпека». 2015. № 20. [Електронний ресурс]. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/formuvannya-sistemi-strategichnogo-planuvannya-i-prognozuvannya-ц>.
- 64.Ситник Г.П. Основи теорії управління у сфері національної безпеки : курс лекцій / Г.П. Ситник. К: ТОВ «САК Лтд.». 2023. 174 с.

- 65.Слізкова Г. Кризові явища в системі державного управління України: причини виникнення, розвиток, шляхи подолання. Вісник КНУТД. 2012. № 2. С. 137–142. URL: https://knutd.edu.ua/publications/pdf/Visnyk/2012-2/137_142.pdf.
- 66.Соколов О.Є. Механізми публічного управління в подоланні криз у незалежній Україні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Історичні науки. 2021. № 3. С. 298-303.
- 67.Стельмашук А.М., Навчальний посібник. - Тернопіль : ТАНГ. 2000. 315 с.
- 68.Стратегія національної безпеки України. Затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12>.
- 69.Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України. Затверджено Указом Президента України від 20 серпня 2021 року № 372/2021. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2021#n12>.
- 70.Ткачова Н. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 8. С. 124–130.
- 71.Ткачова Н.М., Іваницька О.М., Похожалова А.І. Стратегія розвитку комунікацій держави та суспільства під час дії правового режиму воєнного стану// Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права, 2022, №5.
- 72.Чередніченко Н. С. Цифровізація державного управління // Київський часопис права. 2021. № 4. С. 57-58.
- 73.Черниш В. І. Стратегії реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. № 6. С. 198-202.
- 74.Шаров Ю. Антикризові технології в муніципальному управлінні: проєктний аспект. Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 2. С. 190–193.

- 75.Шипілова Л. М. Стратегічне планування у сфері національної безпеки: курс лекцій / Л.М.Шипілова. К: ВПЦ "Київський університет". 2023. 143 с.
- 76.E-Government survey 2022. The Future of Digital Government. Department of Economic and Social Affairs United Nations. New York, 2022. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>
- 77.Ivanytska O. Preparing youth for the post-war reconstruction of a democratic society: the role of vocational education in Ukraine. Youth in Central and Eastern Europe. 2022. № 14. P. 29-34.
- 78.Nissim Cohen. Public administration reform and political will in cases of political instability: Insights from the Israeli experience. SageJournals. Public Policy and Administration Volume 38, Issue 4, October 2023, Pages 405-423. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/09520767221076059>
- 79.Onyshchenko S.V., Kulchii I.O., Pasichna I.O. Foreign experience in public administration reforming and its adaptation in Ukraine. Social and legal aspects of the development of civil society institutions : collective monograph. 2019. P. 251-263.