ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ВИКЛИКИ МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

ДЕМЕНТОВ Володимир Олександрович - кандидат наук з державного управління, доцент Харківський національний університет внутрішніх справ, Сумська філія, кафедра соціально-економічних дисциплін
https://orcid.org/0000-0002-7740-4594
e-mail: dementov_v@ukr.net
ЛУК'ЯНИХІН Вадим Олександрович - кандидат економічних наук, доцент Сумський державний університет, ННІ БіЕМ, кафедра управління ім. Олега Балацького
https://orcid.org/0000-0002-7436-6836
e-mail: v.lukianykhin@biem.sumdu.edu.ua
КОБКО Роман Васильович - кандидат економічних наук, доцент кафедри правового забезпечення підприємницької діяльності та фінансової безпеки Харківського національного університету внутрішніх справ
ORCID: https://orcid.org//0000-0002-2928-4735
e-mail: evgeniykobko@gmail.com
УДК 330.3/34/ 351
DOI 10.32782/EP.2023.3.29

Проаналізовано зміст та сутність категорій «публічне управління» та «публічний менеджмент» на підставі існуючих наукових концепцій. Представлено авторську дефініцію даних категорій, а також аспекти їх розмежування. Виділено ключові економіко-правові виклики менеджменту та публічного управління в Україні в умовах війни та соціально-економічної невизначеності.

Ключові слова: публічне управління та менеджмент, публічне управління в умовах війни, економіко-правові виклики публічного управління в умовах війни.

Постановка проблеми

Конституція України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Зазначені постулати формують централізованість та непорушність функціонування держави та органів, які забезпечують покладені на неї завдання щодо підтримки добробуту населення. Однак, агресія російської федерації проти України у 2022 році порушила поточні устої суспільного життя та додатково навантажила органи державної влади, які вже більше року працюють в особливому режимі. Цю негативну ситуацію також ускладнюють численні економіко-правові проблеми, котрі зумовлюють необхідність провадження публічного управління в умовах політичної, фінансової та соціальної нестабільності одночасно.

Стан дослідження проблеми

Публічне управління та менеджмент як сфери наукових досліджень характеризуються досить високим ступенем наукової опрацьованості. Різноманітні аспекти змісту, структури та функціонування обох категорій розглядались такими науковцями, як

А. О. Дєгтяр, М. К. Гнатенко, Х. І. Калашнікова, С. М. Домбровська, О. О. Долженко, О. В. Скидан, С. В. Тищенко, О. Б. Німко, Н. С. Пугачова, Р. Ф. Черниш та інші. Водночас умови війни та соціально-економічної невизначеності породжують необхідність новітнього погляду на виклики менеджменту та публічного управління в Україні.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в опрацюванні економіко-правових викликів менеджменту та публічного управління в Україні в умовах війни та соціально-економічної невизначеності. Для досягнення поставленої цілі необхідно: по-перше, розібратись із сутністю та змістом публічного управління та менеджменту; по-друге, визначити, як саме публічне управління та менеджмент змінюються в умовах війни та соціально-економічної невизначеності.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна даного дослідження полягає у тому, що у даній науковій роботі крізь призму новітнього авторського бачення опрацьовано економіко-правові виклики менеджменту та публічного управління в Україні в умовах війни та соціально-економічної невизначеності.

Виклад основного матеріалу

Варто наголосити, що публічне управління та менеджмент, незважаючи на близький зміст, є різними категоріями. Як зауважують А. О. Дєгтяр, О. А. Дєгтяр, Х. І. Калашнікова та М. К. Гнатенко, публічне управління – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтуючого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів [2, с.5].

Аналізуючи запропоноване дослідниками визначення, ми зауважуємо, що категорія «взаємодія», якою оперують зазначені науковці, є більш доречною для визначення діяльності рівних та ініціативних суб'єктів. Водночас у діяльності органів публічного управління (суб'єктів публічного адміністрування) ми не можемо говорити про подібну рівність, адже суб'єкт владних повноважень представляє волю держави, його вимоги імперативні та обов'язкові до виконання. Так, вони можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку, проте навіть це не дає жодних підстав стверджувати про елементи рівності, що важливі для визначення відносин саме як взаємодії.

Щодо орієнтуючого планування як певної стратегічної категорії, то вважаємо доречним наголосити на переважно поточному характері даної діяльності. Стратегічний же зміст є характерним більше для адміністративно-правової доктрини, аніж для процесу публічного управління.

О. В. Скидан доводить, що управління є основою для забезпечення рівноваги в системі соціально-економічних відносин, фактором сталого розвитку, інструментом удосконалення діяльності колективів людей, без нього настає колапс, безлад, анархія. На його погляд, публічне управління є різновидом соціального, але здійснюється не соціумом безпосередньо, а державою як прикладом його саморегуляції. «Держава, як складова частина суспільства, здійснює управлінські функції по відношенню до суспільства – всеосяжного колективу даної країни; органи місцевого самоврядування реалізують повноваження по відношенню до муніципального утворення, територіального колективу певної місцевості; центральний комітет політичної партії здійснює управлінські функції по відношенню до її низових структур, правління кооперативу – по відношенню до його членів. Такі повноваження мають владний характер, тобто в основі соціально-публічного управління лежить влада», – вказує науковець [3, с. 9-10].

Зазначимо, що дослідник розглядає управління крізь призму сталого розвитку, що є доволі прогресивним підходом в контексті втілення в українській доктрині та практичній діяльності Цілей Сталого роз-

витку ООН. Наголошуємо, що в понятійно-категоріальному апараті української науки важливо втілювати провідні категорії міжнародно-правових документів.

О. С. Петренко розкриває публічне управління як «вплив суб'єкта управління на суспільство (суспільні процеси, відносини) в залежності від його функцій та повноважень, які покладаються на нього суспільством. Ключова ознака такого управління концентрується в його «публічному» характері. Публічність означає сферу людського буття, яка стосується взаємодії з іншими, з метою досягнення блага для всіх та охоплює справи і речі, які однаковим чином стосуються всіх («res publica»). Спільна діяльність задля досягнення загального блага має на меті вільний характер участі кожного індивіда у вирішенні публічних справ» [4, с. 27].

Поділяючи основні положення, що лежать в основі погляду дослідника, ми також вважаємо доречним звернути увагу на те, що публічний характер також зводиться до підзвітності суспільству та орієнтованості на публічні послуги, підвищення довіри населення. Власне максимальна відкритість, доступність, інклюзивність діяльності суб'єктів публічного управління (адміністрування) тісно пов'язані саме з орієнтацією, у першу чергу, на потреби населення (мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці, у тому числі внутрішньо переміщених в силу тих чи інших обставин), похідними ж від них є горизонтальні та вертикальні управлінські зв'язки в межах відомства (управління, міністерства), позиція вищого політичного керівництва чи рекомендації міжнародного співтовариства.

В свою чергу Н. Г. Гвазава у статті «Менеджмент у публічному адмініструванні» наголошує на тому, що поняття «менеджмент» безпосередньо пов'язане з діяльністю людей, чия робота лежить в основі координації всього персоналу підприємства для досягнення спільної мети. Спільна робота дозволяє сформувати таку єдину структуру організації, яка може забезпечити всі необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників та ефективного виконання своїх обов'язків – все це дає змогу об'єднати людей через спільні цілі та цінності [5, с. 26].

Ми ж, у свою чергу, вважаємо, що менеджмент порівняно з управлінням є більш технічним процесом, зводиться до фактичної реалізації покладених на менеджера функціональних обов'язків. При цьому менеджмент також передбачає чітко визначену структуру, де неможлива дискреція та всі ланки організації працюють злагоджено та спрямовані на вирішення спільних задач, у тому числі стратегічного характеру.

Як указує Ю. А. Бондар, в сфері діяльності держави менеджмент характеризується такими ознаками: 1) об'єктом менеджменту є органи державної влади та працюючі в них особи; 2) дані особи є обраними або призначеними; 3) є можливість застосування системи примусу, якої позбавлені приватні компанії; 4) предметом праці осіб є інформація, а рішення, що вони приймають, часто мають інформаційну форму (постанови, розпорядження тощо) [6, с. 209].

Досить суперечливою, на наше переконання, є четверта ознака, адже діяльність менеджерів у сфері публічного управління (адміністрування) спрямована більше не на обробку інформації, а на надання послуг з допомоги особам, одним із напрямків яких та елементом їх забезпечення виступає як раз обробка інформації.

Отже, враховуючи наукові підходи до тлумачення публічного управління та менеджменту ми дійшли висновку з приводу аспектів розмежування даних категорій. Так, публічне управління – це особливий різновид впливу на суспільство та суспільні відносини, який здійснюється спеціально-уповноваженими органами та особами за рахунок наданої їм населенням та законодавством України державної влади. Тобто, це робота всієї вертикалі влади з використанням офіційних, визначених законами та підзаконними нормативними актами інструментів реалізації функцій держави в той чи іншій площині суспільного життя. Публічний менеджмент – це також управління, але в середині органів державної

влади з метою забезпечення належного виконання їх персоналом законодавчо визначених обов'язків, завдань та функцій.

В умовах війни організація публічного управління та менеджменту можуть суттєво змінюватись, що, у першу чергу, пов'язано із юридичними факторами, а саме уведенням правового режиму воєнного стану. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 №389-VIII на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування [7].

Специфічні умови воєнного стану позначаються на вимушеній передислокації окремих суб'єктів публічного управління (адміністрування), неможливості повноцінного функціонування окремих суб'єктів в умовах нестачі електроенергії, водопостачання та безпекових ризиків. Подібна ситуація, особливо у перші дні введення воєнного стану, вимагала від керівників (менеджерів) різного рівня прийняття у стислі строки управлінських рішень принципово нового характеру, які не мали під собою сформованого впродовж десятиліть досвіду їх реалізації. Це, на нашу думку, породжує у сучасній науці необхідність дослідження творчої складової особистості керівника (менеджера), здатності останнього приймати рішення не лише в межах посадових інструкцій, а й перебирати на себе в окремих випадках відповідальність за функціонування інших непідпорядкованих йому/їй підрозділів та впроваджувати принципово нові напрямки надання послуг населенню, зокрема в умовах воєнного стану до таких напрямків можна віднести доставлення гуманітарної допомоги найбільш вразливим категоріям, облаштування на території/у приміщеннях суб'єктів публічного управління (адміністрування) «пунктів незламності», прихисток мешканців будинків, що знаходяться поруч, в укриттях суб'єкта публічного управління (адміністрування) та інші напрямки, що в умовах непередбачуваності та агресивного характеру бойових дій не можуть бути зведені до єдиного вичерпного переліку.

Окрім особливого порядку організації публічного управління та менеджменту, в умовах війни можливе виникнення ситуацій фінансового дефіциту, що негативно позначається на рівні оплати праці представників державного сектору.

Щодо економіко-правових викликів публічного управління та менеджменту в умовах воєнного стану, то А. В. Миколюк наголошує у своїх дослідженнях про негативний вплив війни на службово-трудові правовідносини в рамках діяльності органів державної влади. Вчений зазначає: «війна внесла власні корективи і тепер на перший план вийшло забезпечення ефективної роботи публічного управління в умовах війни з урахуванням нових ризиків та обставин. Серед ключових факторів, які сьогодні сприяють підвищенню ефективності роботи спеціалістів системи публічного управління можна виокремити: а) впровадження можливості організації віддаленої роботи публічного службовця; б) спрощення процедуру прийому на роботу нових спеціалістів; в) залучення на посади спеціалістів-військових у військово-цивільних адміністраціях; г) організація підвищення кваліфікації спеціалістів з акцентом на роботі в реаліях війни» [8, с.48].

Осмислюючи фактори, виокремлені дослідником, ми також вважаємо доречним виокремити необхідність організації діяльності в умовах нестачі електроенергії, тепло- і водопостачання, ускладнення доступу до питної води та продуктів харчування, а також в умовах безпекових викликів. Зазначені фактори сутнісно позначилися на процесі публічного управління (адміністрування), адже змінили саме уяв-

лення про керівника (менеджера) суб'єкта публічного управління (адміністрування) як про господарника, який має не лише забезпечувати роботу організації, але й підтримувати базові елементи життєдіяльності кожного окремого працівника, як-то забезпечувати проживання працівників на тривалій основі, підвіз їжі та дозвілля задля нівелювання небезпеки вживання алкогольних напоїв на робочому місці, порушення дисципліни, вимог протипожежної безпеки тощо.

Натомість В. В. Борщевський, О. Б. Василиця, Є. Е. Матвєєв наголошують, що «в умовах воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її регіонами. Це ставить нові виклики перед системою публічного управління в Україні. Передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем, які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі» [9, с. 34].

Поділяючи цю базову для процесу управління в умовах воєнного стану тезу, ми вважаємо, що мова в даному контексті має іти не лише про взаємодію, але й про взаємодоповнюючі, компенсаторні функції на рівні окремих суб'єктів публічного управління (адміністрування), що вимагає відповідних спільних міжвідомчих наказів, інструкцій та методичних рекомендацій.

Аналізуючи діяльність Національної поліції України в умовах воєнного стану, О.І. Безпалова зазначає, що «специфіка діяльності органів поліції в умовах воєнного стану, на відміну від їх діяльності в мирний час, зумовлена також переліком прав і свобод громадян, порушення яких притаманне саме під час дії такого правового режиму»[10, с. 22]. У контексті даної позиції зазначимо, що специфіка воєнних злочинів, вчинених представниками країни-агресора, породжує новітні вимоги до особистої безпеки державних службовців, зокрема представників правоохоронних органів. Це і новітні засоби індивідуального захисту, і навчання комплексу дій у ході тих чи інших надзвичайних ситуацій. Окремо зауважимо на необхідності підтримання інформаційної безпеки, недопустимості розголошення відомостей у відкритому доступі, публікація яких може загрожувати національній безпеці, використанні у професійній діяльності ненадійних з точки зору захисту інформації месенджерів тощо.

Висновки

Отже, проведений науковий аналіз показав, що в умовах нестабільності, викликаної повномасштабним вторгненням російської федерації в Україну, публічне адміністрування та менеджмент змінюються під впливом ряду економіко-правових викликів, зокрема: 1) уведення правового режиму воєнного стану передбачає формування нової, тимчасової системи публічного управління відповідно до вимог законодавства; 2) ускладнено процес поповнення корпусу державних службовців, підтримки професійної кваліфікації його представників, а також загальної організації безперервної та ефективної роботи; 3) економічна нестабільність викликає необхідність «урізання» обсягів оплати праці в державному секторі; 4) з'являються прогалини в системі взаємодії та співпраці органів державного управління, зокрема, внаслідок недосконалості нормативного матеріалу.

Повністю виправити всі негативні моменти складно, адже війна несе в собі непередбачувані наслідки. Проте можливо мінімізувати їх вплив за рахунок пристосування норм законодавчих та підзаконних актів до існуючих реалій та потенційних проблем шляхом повної зміни або доповнення.

Література

1. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

2. Дєгтяр А. О., Дєгтяр О. А., Калашнікова Х. І., Гнатенко М. К. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.

3. Скидан О. В., Якобчук В. П., Дацій Н. В., Ходаківський Є. І. Публічне управління та адміністрування : навч. посібник. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.

4. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2008. 230 с.

5. Гвазава Н. Г. Менеджмент у публічному адмініструванні. *Управління розвитком*. 2016. №4. С.25-29.

6. Бондар Ю. А. Менеджмент в органах державної влади. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету*. 2013. Вип. 24. С.206-212.

7. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 №389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text.

8. Миколюк А.В. Публічне управління в умовах військово стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С.45-48.

9. Борщевський В.В., Василиця О.Ю., Матвєєв Є.Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізм розвитку. *Публічне управління і адміністрування*. 2022. №2 (76). С.30-35.

10. Безпалова О.І. Пріоритетні напрями діяльності органів поліції щодо забезпечення прав громадян в умовах правового режиму воєнного стану в Україні. Право і безпека. 2022. № 3(86). С. 13-25. DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2022.3.01.

АНОТАЦІЯ

Вказується, що в умовах нестабільності, викликаної повномасштабним вторгненням російської федерації в Україну, публічне адміністрування та менеджмент змінюються під впливом наступних економіко-правових викликів: 1) уведення правового режиму воєнного стану передбачає формування нової, тимчасової системи публічного управління відповідно до вимог законодавства; 2) ускладнено процес поповнення корпусу державних службовців, підтримки професійної кваліфікації його представників, а також загальної організації безперервної та ефективної роботи; 3) економічна нестабільність викликає необхідність «урізання» обсягів оплати праці в державному секторі; 4) з'являються прогалини в системі взаємодії та співпраці органів державного управління, зокрема, внаслідок недосконалості нормативного матеріалу. Відмічено необхідність мінімізації впливу всіх перелічених викликів за рахунок пристосування норм законодавчих та підзаконних актів до існуючих реалій та потенційних проблем шляхом їх повної зміни або доповнення.

Обґрунтовано позицію щодо розмежування та визначення категорій публічне управління та менеджмент. Публічне управління розтлумачено, як особливий різновид впливу на суспільство та суспільні відносини, який здійснюється спеціально-уповноваженими органами та особами за рахунок наданої їм населенням та законодавством України державної влади. Це робота всієї вертикалі влади з використанням офіційних, визначених законами та підзаконними нормативними актами інструментів реалізації функцій держави в той чи іншій площині суспільного життя. Вказано, що публічний менеджмент – це управління в середині органів державної влади з метою забезпечення належного виконання їх персоналом законодавчо визначених обов'язків, завдань та функцій.

Ключові слова: публічне управління та менеджмент, публічне управління в умовах війни, економіко-правові виклики публічного управління в умовах війни.