

УДК 355.43:359

DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/189-10>**Корощенко М.М.**

здобувач наукового ступеня доктора філософії
з публічного управління та адміністрування,
начальник кафедри кораблеводіння та штурманського озброєння,
Інститут Військово-Морських Сил
Національного університету «Одеська морська академія»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3445-2297>

Koroshchenko Mykola

Naval Institute National University "Odesa Maritime Academy"

ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Мета роботи. У статті розглянуто інтеграційні процеси в сфері державного управління в умовах російсько-української війни. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено тенденції розвитку інтеграційних процесів в сфері державного управління в сучасних умовах, доводиться необхідність подальших зусиль в напрямку європейської інтеграції. Методологія. Для досягнення поставленої мети у статті використовувалися методи структурування проблем, узагальнення статистичних даних та фактів, розробки стратегічних рішень. Наукова новизна. Наукова новизна статті полягає в тому, що автором обґрунтовані кроки, спрямовані на реконструкцію та ефективну мобілізацію ресурсів публічного управління для відновлення здатності усіх рівнів влади, регіонів і муніципалітетів України вирішувати проблеми, які наближають державу до членства в ЄС. Висновки. Під час війни усі органи влади набувають важливого досвіду планування розвитку та фінансування, який можна використовувати у післявоєнний час для підвищення оперативності та ефективності стратегічних рішень, пов'язаних із наближенням до Європейського Союзу. У наш час органи виконавчої влади мають нарощувати спроможність, аналізувати та впроваджувати найкращий європейський досвід, намагатися перейняти стиль управління та комунікації, який притаманний європейській державно-управлінській практиці.

Ключові слова: інтеграційні процеси, Європейський Союз, державне управління, воєнні дії, реформування.

INTEGRATION PROCESSES IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE CONDITIONS OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR

The goal of the work. The article examines integration processes in the sphere of public administration in the conditions of the Russian-Ukrainian war. On the basis of the analysis, generalization and systematization of scientific sources, the trends of the development of integration processes in the sphere of public administration in modern conditions are highlighted, the need for further efforts in the direction of European integration is proved. Methodology. To achieve the goal, the article used methods of structuring problems, summarizing statistical data and facts, and developing strategic solutions. Scientific novelty. The scientific novelty of the article is that the author justified the steps aimed at reconstruction and effective mobilization of public administration resources to restore the ability of all levels of government, regions and municipalities of Ukraine to solve problems that bring the state closer to EU membership. In the article, the author highlights those problems that were not solved in the pre-war period of the state's development. In particular, we are talking about the need to optimize the system of state regulation, which should be aimed at promoting economic growth and increasing the level of well-being of citizens, as well as at achieving a new quality of state control, creating a "welfare state." The author proposes his own approach to solving the mentioned problems, which is based on the gradual reform of the public administration system, which should lead to a new quality of administration, bringing it closer to the European system of public management. Conclusions. It was concluded that the innovative transformation of the Ukrainian state, its transformation into a European-type state is impossible without changes in the sphere of public administration. The innovations proposed in the article will give a new impetus to the socio-economic development of Ukraine in the post-war period, creating the necessary conditions for the country's full integration into the EU by improving the public administration system. During the war, all authorities gain important experience in development planning and financing, which can be used in the post-war period to increase the efficiency and effectiveness of strategic decisions related to the rapprochement with the European Union. Nowadays, the executive authorities should build their capacity, analyze and implement the best European experience, try to adopt the style of management and communication, which is inherent in the European public administration practice.

Keywords: integration processes, transformation, European Union, public administration, military actions, reformation.

JEL classification: H83

Постановка проблеми. Унікальним досягненням України є те, що в надскладних умовах воєнних дій, країна, незважаючи на усі складнощі та супротив «євроскептиків» отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу і, незважаючи на усі труднощі, прискорює реформи, щоб наблизитися до ЄС. Вже після отримання статусу кандидата українська

влада ухвалила майже півсотні важливих змін в екологічній та економічній сфері, але робота, спрямована на реалізацію інтеграційних зусиль держави має бути продовжена, не зважаючи на усі складнощі та об'єктивно існуючі перепони.

Політичні та соціально-економічні перетворення, що проводяться в Україні і спрямовані на демократи-

зацію суспільства, актуалізували необхідність формування адекватної вимогам сучасної демократії системи державного управління. Нині, незважаючи на суттєвий прогрес, у системі публічного управління все ще має місце невідповідність характеру, змісту та якості діяльності системи виконавчої влади європейським стандартам, що є однією з найсерйозніших перешкод на шляху повноцінного входження країни в європейську спільноту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інтеграційних процесів в сфері державного управління в умовах російсько-української війни в останній час розглядали такі вчені як: Архипенко І. [1], І.В. Артёмов, С.В. Віднянський, І.Я. Тодоров, П.В. Токар [2], Матюшенко І. Ю. [3], Могиль О. [4], Резнікова О. О. [5], Резніков В.В. [6], С. Дембський, О. Злобіна, Н. Костенко [8].

Незважаючи на те, що в роботах цих авторів досить повно розглянуті проблем реформування системи державного управління, сучасні умови потребують подальших досліджень у цій сфері із урахуванням тієї військово-політичної ситуації, в якій опинилися держави та українське суспільство після 24 лютого 2022 року.

Мета статті полягає в осмисленні інтеграційних процесів в сфері державного управління в умовах російсько-української війни.

Виклад основних результатів дослідження. З тих пір, як Росія почала неспровоковану та невинуватому агресію проти України, головна увага державної влади сконцентрована на виграші у війні та врегулюванні її наслідків при тому, що різні рівні влади вже почали планувати післявоєнне відновлення. Ключовим викликом у цьому відношенні буде посилення спроможності всіх органів публічного управління втілювати інтеграційні реформи та ефективно реалізовувати завдання публічного управління.

Агресія Росії має руйнівні гуманітарні наслідки та серйозно перешкодила розвитку України. Це призвело до гуманітарної катастрофи, викликавши найбільшу хвилю біженців у Європі з часів Другої світової війни. Станом на 22 листопада 2022 року 7,8 мільйона біженців покинули країну, а близько 6,2 мільйона осіб є внутрішньо переміщеними особами. Останніми місяцями повідомлялося про зростання кількості мігрантів, які повертаються в Україну. Однак чітких даних про кількість мігрантів, які були переселені на постійне проживання, немає. 31 жовтня 2022 року Управління Верховного комісара ООН з прав людини Вже на початку війни міжнародні організації зафіксувала 16 295 жертв серед цивільного населення: 6 430 загиблих і 9 865 поранених [4]. Війна також посилює територіальні відмінності та виклики управління по всій Україні, наприклад, через зменшення потенціалу людських і фінансових ресурсів багатьох муніципалітетів. Крім того, війна по-різному вплинула на регіони та муніципалітети. Багато громад зазнали величезних втрат людей і руйнування критичної інфраструктури, а інші надали домівки та підтримку внутрішньо переміщеним людям.

Водночас війна підкреслює стійкість українських регіонів і міст. З початку вторгнення Російської Федерації в Україну в лютому 2022 року регіональні та муніципальні органи влади відігравали життєво

важливу роль у забезпеченні життя держави в воєнні часи, набувши нового досвіду. Муніципалітети, наприклад, використовують центри надання адміністративних послуг, створені в рамках реформи децентралізації після 2014 року, для реєстрації внутрішньо переміщених осіб, надання їм доступу до соціальних виплат та координації гуманітарної допомоги. Вони також є ключовими партнерами у зусиллях з реконструкції та відновлення, наприклад, шляхом визначення місцевих інвестиційних потреб.

Готовність усіх органів влади, регіонів і муніципалітетів України до реагування на війну та її наслідки, реконструкції та відновлення значною мірою завдячує успіху реформ децентралізації та регіонального розвитку, запроваджених після революції Гідності 2014 року.

За час, починаючи з 2014 року, Україна розробила політику, систему управління та фінансування регіонального розвитку. З 2015 по 2019 рік фінансування регіонального та місцевого розвитку в реальному вимірі зросло втричі. Реформи також призвели до створення різноманітних національних та субнаціональних координаційних органів політики, включаючи агентства регіонального розвитку, які підтримують розробку та впровадження стратегій і проєктів територіального розвитку, залучення державних і приватних інвестицій. Ці агенції мають хороші можливості для підтримки післявоєнного відновлення в регіонах і муніципалітетах, допомагаючи місцевим органам влади визначити місцеві потреби у відбудові та координуючи розробку та реалізацію проєктів відбудови [1].

Впроваджуючи ці реформи, Україна також досягла значного прогресу у фундаментальних сферах розвитку, зокрема у боротьбі з бідністю та доступі до Інтернету. Так, з 2015 по 2019 рік частка населення, яке живе нижче встановленого в країні прожиткового мінімуму, скоротилася більш ніж вдвічі – з 52% до 23%. [2]. Крім того, доступ до Інтернету зріс на 30% між 2015 і 2019 роками, хоча цей прогрес був більш помітним у міських регіонах, ніж у сільській місцевості [2]. Останнє особливо актуально в контексті російської агресії, оскільки вдосконалення доступу до Інтернету підтримало надання цифрових послуг, таких як онлайн-навчання під час війни та ідентифікація бомбосховищ.

Незважаючи на прогрес у реформах в умовах воєнних дій, певні проблеми розвитку зросли, а територіальні диспропорції поглибилися. Мова йде про те, що східні регіони держави знаходяться під загрозою посилення агресії, що призводить до відтоку інвестицій, зменшення економічної активності. Також руйнівною для держави є і демографічна проблема, яка серйозно загострилася через агресивну війну Росії проти України, оскільки мільйони людей втекли від насильства.

Безумовно, що вирішення цих проблем є найактуальним напрямом діяльності української держави, хоча попередні роки мирного життя не створили передумов для того, щоб зазначені питання оперативно вирішувалися у воєнні часи. Низка важливих завдань, які були поставлені ще на початку розбудови незалежної держави, не були вирішені в повному обсязі. Зокрема, йдеться про такі питання, наприклад, як оптимізація системи державного регулювання з погляду сприяння економічному зростанню та підвищенню рівня добробуту громадян, досягнення нової якості державного контролю, створення «держави добробуту».

Разом із тим, досягнення реформ у сфері державного управління в Україні після 2014 року можуть стати підґрунтям для ефективної роботи, по наближенню вітчизняної системи публічного управління до кращих європейських зразків, навіть в умовах війни. Для цього, на нашу думку, держава має реалізувати низку заходів, які є, по суті, поетапним планом реформування.

Отже, нами пропонується наступна поетапна робота, яка має привести систему державного управління до нової якості, наблизивши її до європейської системи державного менеджменту.

1-й етап: розробка та затвердження основних документів, аналіз функцій та початок реорганізації органів виконавчої влади. На цьому етапі має бути проведено аналіз функцій органів виконавчої влади, підготовлені та частково реалізовані пропозиції щодо усунення надлишкових та дублюючих функцій та проведено реорганізацію системи цих органів.

2-й етап: початок інституційних реформ, регламентація заходів відповідальності державних та муніципальних службовців, перенесення адміністративної реформи на регіональний рівень, початок автоматизації управління. Завершення «кінерційної роботи», перенесення акценту зі структурних перетворень на реформування змісту та внутрішніх механізмів діяльності органів виконавчої влади всіх рівнів; синхронізація адміністративної реформи з бюджетною реформою.

3-й етап: орієнтація на сервісне адміністрування. Реформування системи управління на основі Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» [7]. Цим Розпорядженням закріплені стратегічні орієнтири реформування державного управління України на 2022–2025 роки, що в разі їх реалізації надасть системі врядування в країні нових імпульсів для підвищення ефективності, але в нинішніх обставинах реалізувати зазначену стратегічну ініціативу повноцінно неможливо. Відповідно стоїть питання реалізації тих аспектів, які сприяють наближенню до європейських стандартів врядування, зокрема, існує потреба у перегляді процедур і робочих процесів в державних органах, насамперед, щодо процесу проведення публічних консультацій з питань формування та реалізації державної політики та процесу моніторингу і контролю виконання управлінських рішень; покращення управлінської підзвітності відповідно до Європейських принципів; розвитку комунікаційних заходів, враховуючи, що відповідно до європейських принципів система органів виконавчої влади має бути чітко та ефективно організована, забезпечувати доступ до публічної інформації та захист прав громадян під час взаємодії з державними органами і та ін.

4-й етап: розвиток системи державної служби України. Формування системи державної служби України як цілісного державно-правового інституту; створення системи управління державною службою; впровадження на державній службі ефективних технологій та сучасних методів кадрової роботи. Зазначимо, що наразі основне навантаження щодо проведення заходів адміністративної реформи припадає на регіони України. З цього випливає, що стратегія реалізації комплексних програм реформування державного управління на регіональному рівні має враховувати європейські

тенденції розвитку муніципального управління та, як наслідок, муніципальної служби.

5-й етап: використання програмного управління. Впровадження інструментарію ефективного та результативного державного управління (державні та відомчі програми).

6-й етап: впровадження проектного управління. Впровадження інструментарію проектного управління (проектні офіси, національні проекти).

Таким чином, наближення України до стандартів ЄС являє собою адміністративну реформу – комплекс заходів, спрямованих на зміну місця та ролі органів державного управління в системі органів державної влади на організаційні зміни самих органів державного управління, принципів та форм рекрутування адміністративно-управлінського персоналу, процесу прийняття управлінських рішень, на зміну відносин суспільства та держави.

Безумовно, що під час післявоєнного відновлення, Україні потрібно буде перейти на новий рівень реформування, але вже зараз наведені кроки здатні створити передумови для подальшого наближення нашої держави до європейської практики ефективного врядування.

У цьому аспекті дуже важливим у процесі реформування системи публічного управління є розвиток інституційної трансформації органів влади. У цій сфері найважливішими елементами підвищення ефективності та результативності є, зокрема, впровадження та розвиток принципів інсорсингу, аутсорсингу та аутстафіngu в частині здійснення функцій, що забезпечують діяльність системи публічного управління.

Ще один напрямок – перехід від виключно вертикального типу організації управління в органах влади до гнучкого механізму вертикально-горизонтальних зв'язків із вищим ступенем взаємної емпатії державних цивільних службовців та спрощенням міжособистісних комунікацій, особливо у сфері проектного управління.

У зв'язку з цим ключовим моментом є розвиток відомчого краудсорсингу та зворотного зв'язку за принципом down-top (знизу – вгору), завдяки яким вище керівництво того чи іншого органу влади зможе оперативніше отримувати від підлеглих (підвідомчих) колективів та (або) конкретних службовців пропозиції щодо змін, та згодом на цій основі своєчасно та максимально ефективно приймати управлінські рішення. Провідні керівники органу влади мають здійснювати постійні комунікації як із колективом загалом, так і з окремими його структурними підрозділами насамперед із питань, що стосуються реалізації ключових стратегічних завдань.

Що стосується бізнес-процесів, які використовуються в роботі органів публічного управління, то в кожному міністерстві та відомстві необхідно створити єдиний функціональний центр, який повинен взяти на себе вирішення питань координації міжвідомчої та внутрішньовідомчої функціональної інтеграції для різних підсистем і реінжиніринг усіх використовуваних бізнес-процесів.

І ще одна інновація у сфері державного управління, потреба в якій гостро назріла – формування сучасної системи корпоративної культури в органах влади, що відповідає європейським зразкам.

Вважаємо, що на даному етапі еволюції вітчизняної корпоративної культури потрібно переходити

від лінійної та (або) лінійно-функціональної моделі управління до менеджменту, яку у світовій управлінській практиці прийнято називати «штабним», або «матричним». Слід переходити від укладу давно і жорстко встановлених, дуже негнучких відомчих правил та традицій до культури командного успіху. Як показує аналіз найкращих зарубіжних практик у сфері державного управління, саме це дає найкращий результат у сучасних умовах. Основою нового підходу до корпоративної культури в державному управлінні мають стати принципово інші підходи до здійснення процесного та проектного менеджменту, що ґрунтуються на модернізованих та адаптованих до застосування в державному управлінні прикладах кращого досвіду в реальному секторі економіки (стратегічні сесії вищих керівників, краудсорсинг, горизонтальна взаємодія, командоутворення тощо).

Отже, інноваційна трансформація суспільства неможлива без адекватної зміни у сфері державного управління, а відповідні новації, у свою чергу, дозволять дати новий імпульс соціально-економічному розвитку України в післявоєнному періоді, створивши необхідні умови для повноцінної інтеграції країни в ЄС.

Висновки. Таким чином, не підлягає сумніву, що навіть в умовах воєнних дій Україна повинна продовжувати розвивати реформи публічного управління, наближення цієї сфери до кращих європейських зразків, незважаючи на ті проблеми, які несуть із собою захоплення територій, ресурсна обмеженість, кадрові проблеми, оскільки тільки цей стратегічний шлях є гарантією державного суверенітету, демократизації та розбудови в країні суспільства добробуту. Під час війни усі органи влади набувають важливого досвіду планування власної діяльності в екстремальних умовах, який можна використовувати у післявоєнний час для підвищення оперативності та ефективності стратегічних рішень, пов'язаних із наближенням до Європейського Союзу.

У наш час органи виконавчої влади мають нарощувати спроможність, аналізувати та впроваджувати найкращий європейський досвід, намагатися перейняти стиль управління та комунікації, який притаманний європейській державно-управлінській практиці.

Список використаних джерел:

1. Архипенко І. Зарубіжний досвід формування й реалізації регіональної економічної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2019. Вип. 2(41). С. 39–45.
2. Арт'юмов І.В., Віднянський С.В., Тодоров І.Я., Токар П.В. Європейська та євроатлантична інтеграція України: стан і перспективи реалізації (2014–2022 рр.): монографія. Ужгород : ДВНЗ. «УжНУ», 2022. 284 с.
3. Євроінтеграція України в системі міжнародної економічної інтеграції: навчальний посібник / Матюшенко І.Ю., Беренда С.В., Резніков В.В. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. 504 с.
4. Могиль О. Механізми державного управління регіональним розвитком в умовах європейської інтеграції. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2022. № (2(62)). С. 101–105.
5. Резнікова О.О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища: монографія. Київ : НІСД, 2022. 532 с.
6. Резніков В.В. Державна політика у сфері європейської інтеграції України: теорія, методологія, практика: монографія. Харків : «Діса плюс», 2020. 364 с.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
8. Українське суспільство в умовах війни: колективна монографія / С. Тембіцький, О. Злобіна, Н. Костенко та ін. Київ : Інститут соціології НАН України, 2022. 410 с.

References:

1. Arkhynenko I. (2019) Zarubizhnyy dosvid formuvannya y realizatsiyi rehional'noyi ekonomichnoyi polityky [Foreign experience in the formation and implementation of regional economic policy] *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, no. 2(41), pp. 39–45.
2. Art'omov I.V., Vidnyans'kyu S.V., Todorov I.Ya., Tokar P.V. (2022) *Yevropeys'ka ta yevroatlantychna intehratsiya Ukrayiny: stan i perspektivy realizatsiyi (2014-2022 rr.): monohrafiya* [European and Euro-Atlantic integration of Ukraine: status and prospects for implementation (2014-2022): monograph]. Uzhhorod: DVNZ. «UzhNU». (in Ukrainian)
3. (2015) *Yevrointehratsiya Ukrayiny v systemi mizhnarodnoyi ekonomichnoyi intehratsiyi: navchal'nyy posibnyk* [European integration of Ukraine in the system of international economic integration: study guide] / Matyushenko I. Yu., Berenda S. V., Ryznykov V. V. Kharkiv: KHNU imeni V. N. Karazin. (in Ukrainian)
4. Mohyl' O. (2022) Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya rehional'nyim rozvytkom v umovakh yevropeys'koyi intehratsiyi [Mechanisms of state management of regional development in the conditions of European integration]. *Naukovi pratsi Mizhrehional'noyi Akademiyi upravlinnya personalom. Politychni nauky ta publichne upravlinnya*, no. 2(62), pp. 101–105.
5. Reznikova O.O. (2022) *Natsional'na stiykist' v umovakh minlyvoho bezpekovoho seredovyshcha: monohrafiya* [National stability in the conditions of a changing security environment: monograph]. Kyiv: NISD. (in Ukrainian)
6. Ryznykov V.V. (2020) *Derzhavna polityka u sferi yevropeys'koyi intehratsiyi Ukrayiny: teoriya, metodolohiya, praktyka: monohrafiya* [State policy in the field of European integration of Ukraine: theory, methodology, practice: monograph]. Kharkiv: «Disa plus». (in Ukrainian)
7. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of reforming the state administration of Ukraine"]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
8. Tembits'ky S., Zlobina O., Kostenko N. (2022) *Ukrayins'ke suspil'stvo v umovakh viyny: kolektyvna monohrafiya* [Ukrainian society in the conditions of war: Collective monograph]. Kyiv: Instytut sotsiolohiyi NAN Ukrayiny. (in Ukrainian)