

ЩОДО ДОЦІЛЬНОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК НОВІТНЬОЇ ФОРМИ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ ПУБЛІЧНОГО ЗНАЧЕННЯ

ON THE EXPEDIENCY OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF ANTI-CRISIS PUBLIC ADMINISTRATION AS A NEW FORM OF SOLVING ISSUES OF PUBLIC IMPORTANCE

Рудяк І.С., аспірант

Науково-дослідний інститут публічного права

У зв'язку з тим, що державницька криза передбачає не лише втрату довіри до владних структур, а й втрату спроможності відповідати на потреби громадян та ефективно керувати публічними справами визначено, що антикризове публічне адміністрування набуває ключового значення як модель його функціональності, яка вирішує дефективність сучасного державного управління, що тільки набуває обрисів належного публічного адміністрування в Україні.

Уточнено, що ця проблематика немає предметної об'єктивізації у межах науки адміністративного права, адже антикризові заходи, як правило, розглядаються у контексті інструментальної парадигми, а не самостійного етапу розвитку публічного адміністрування.

Визначено, що для ефективної моделі функціональності публічного адміністрування в Україні не вистачає професійного підходу до аналізу та планування виконавчих програм, які будуть орієнтовані на сучасний досвід розвинутих держав та відповідати особливостям інтересів і стану безпекового середовища країни. Додаткову проблему створюють кадри, які дістались нам від Радянського Союзу, агенти кремля у всіх органах влади, що професійно орієнтовані на знищення будь-якої ефективної моделі публічного адміністрування в Україні. Узагальнено, що ключовими проблемами слабких засад становлення належного публічного управління в Україні також є відсутність: 1) свідомого підходу вибору у виборця, що породжує безвідповідальну, корумповану систему, орієнтовану не на публічне благо, а інтереси панівних груп; 2) державної стратегії підтримки справжніх, професійних та відповідальних кандидатів публічної служби.

Оскільки публічне адміністрування не є статичним, йому притаманний динамізм у контексті підвищення ефективності та адаптації до суспільних змін, – висунуто припущення, що розвиток сектора публічного адміністрування вже досить тривалий час мав бути спрямований на переорієнтацію з фактичного вирішення питань публічного значення до превентивно-антикризового, основна ідея якого об'єктивує зменшення ймовірності виникнення кризових подій та належну підготовку до ефективної реакції у випадку потреби.

Ключові слова: антикризове публічне адміністрування, антикризові заходи, вирішення питань публічного значення, державне управління, публічне адміністрування.

In connection with the fact that the state crisis entails not only a loss of trust in government structures but also a loss of the ability to meet the needs of citizens and effectively manage public affairs, it has been determined that anti-crisis public administration acquires a key significance as a model of its functionality, which addresses the deficiencies of the current state governance, which is only beginning to take shape as proper public administration in Ukraine.

It is clarified that the substantive objectivization of this issue within the science of administrative law is lacking, as crisis management measures are typically considered within the context of an instrumental paradigm rather than an independent stage in the development of public administration.

It is identified that to create an effective model of public administration functionality in Ukraine, there is a lack of a professional approach to the analysis and planning of executive programs that would be oriented towards the modern experience of developed states and correspond to the specific interests and security considerations of our society. An additional problem is posed by the personnel inherited from the Soviet Union, who act as agents of the Kremlin in all government bodies, professionally oriented towards the destruction of any effective model of public administration in Ukraine. It is generalized that the key problems of the weak foundations of proper public administration in Ukraine also include the absence of: 1) a conscious approach to voter selection, leading to an irresponsible, corrupt system oriented not towards public welfare but the interests of ruling groups; 2) a state strategy to support genuine, professional, and responsible candidates for public service.

As public administration is not static and exhibits dynamism in terms of increasing efficiency and adapting to social changes, the assumption is put forward that the development of the public administration sector for a considerable time should have been aimed at reorienting from the actual resolution of public issues to preventive-anticrisis actions. The main idea of which justifies reducing the probability of crisis events and preparing adequately for an effective response if necessary.

Key words: anti-crisis public administration, crisis management measures, public administration, resolution of public issues, state governance.

Постановка проблеми. Слова «криза» і «реформи» є найпоширенішими в українському суспільстві. Причому і криза, і реформи – це перманентний процес, який, здається, ніколи не матиме логічного завершення, коли криза обернеться сталим розвитком, а реформи – ефективними змінами у всіх сферах суспільно-політичного життя. Однак якщо поняття «реформа» має більш-менш конкретний зміст, то поняття «криза» – це щось абстрактне, що свідчить, що процеси в країні розвиваються у неправильному напрямі [1, с. 34]. Зокрема події кінця 2013–2014 років в Україні, у світі називають «українською кризою». Її внутрішній зміст найбільш точно описує термін «Револуція гідності», в основі якого болючий розрив України з пострадянським минулим і боротьба між різними суспільно-політичними силами за напрям її подальшого розвитку. Агресивне втручання росії поставило в центр революції питання – бути чи не бути Україні незалежною суверенною державою – і спричинило «укра-

їнську кризу», яка стала одним з найсерйозніших випробувань постбіполярної міжнародної системи [2, с. 348]. Однак це не єдина криза державності України. Не політична чи конституційна, а саме державницька криза, що передбачає не лише втрату довіри до владних структур, а й втрату спроможності відповідати на потреби громадян та ефективно керувати публічними справами.

У цьому контексті, антикризове публічне адміністрування набуває ключового значення для подолання викликів, що зумовлюють дефективність сучасного державного управління, яке тільки набуває обрисів належного публічного адміністрування в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Досліджувана проблематика немає предметної об'єктивізації у межах науки адміністративного права. Річ у тім, що антикризові заходи, як правило, розглядаються у контексті інструментальної парадигми, а не самостійного етапу розвитку публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Протягом останньої чверті століття ми споглядали одночасно і розбудову нової національної держави, і її неповний перехід до капіталістичної економіки. Державне будівництво та приватизація націоналізованих активів були не лише паралельними, але й симбіотичними процесами. Державу було сформовано як інструмент для масового передання цих активів до рук дуже вузького класу, який ми називаємо олігархами. Потім цей суспільний клас прилаштував державу до забезпечення нових і нових циклів збагачення за рахунок живої праці, представленої зростаючим приватним сектором. Разом із тим, стару сталіністську бюрократію не було витіснено за межі колапсувальної командної економіки. Вона знайшла свій власний шлях до індивідуального та корпоративного оволодіння економічними «командними висотами», уможливаючи таким чином своє друге народження в політичній сфері, де стала абсолютно домінантною суб'єктом багатопартійної системи. Держава трималася на крихкому суспільному консенсусі народу, який повірив у обіцянку, що в результаті виходу з Радянського Союзу та приєднання до Заходу настане добробут. Через невиконання цієї обіцянки Українські народні маси у розчаруванні та гніві повставали у 1994, 2001 та 2004 роках, але дедалі масовіші протести зазнавали поразки, бо жодного разу не принесли кардинальних змін. З іншого боку, українці нині бідніші, ніж вони були в останній рік існування СРСР, і вони відчують на собі нерівність більше, ніж у ті часи [3].

Свого часу на засіданні Соціально-економічного комітету та представників України часто наголошувалося на тому, що українці повинні якомога швидше стати частиною Євросоюзу, або принаймні отримати офіційне підтвердження кандидатського статусу [4]. Вбачалося, що це допоможе вийти з системної кризи. У підтвердження цього звучали заяви на кшталт того, що: «Інтеграційні процеси завжди каталізуються кризами. Якісь нові формування, напрямки технологій та життя суспільства завжди з'являються після кризи. З цього погляду ми можемо очікувати інтенсифікації всіх об'єднаних процесів, які відбуваються в Європі та світі. Але нам і самим слід багато зробити, щоб увійти до європейської співдружності без тягаря, який може нас потягнути у зворотному напрямку» [4].

Зокрема політичну частину Угоди про асоціацію було підписано 21 березня 2014 року, економічну частину – 27 червня 2014 року. 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. З 1 листопада 2014 року здійснювалося її тимчасове застосування. Повністю Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності 1 вересня 2017 року. Це міжнародно-правовий документ, який на договірно-правовому рівні закріплює перехід відносин між Україною та ЄС від партнерства та співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції [5]. Згідно урядової системи оцінки виконання «Пульс Угоди», станом на 2021 рік Україна виконала 63% всіх завдань, що розраховані Угодою про асоціацію з ЄС до 2024 року. Але всі плани повністю змінив ранок 24 лютого – коли Президент росії розпочав повномасштабну війну проти України [6]. Досі важко зрозуміти, як сталося так, що у глобалізованому світі XXI століття, коли пам'ять про дві криваві світові війни ще жива, стала можливою агресія небачених із 1939 року масштабів [7].

Однак, ми мали бути готовими до війни. По-перше, події в Криму були наслідком тогочасності, адже було створено усі необхідні умови для реалізації плану кремля. По-друге, до захоплення Кримського півострова та подальшої війни на українському Донбасі були наявними й інші прояви російської агресії зокрема варто згадати відоме прикордонне протистояння у 2003 році в конфлікті навколо острова Тузла, що загрожувало територіальній цілісності України. Не менш

небезпечними можна вважати так звані газові війни, які є проявом свідомого економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам Україну [8]. Суб'єкти влади свідомо проігнорували попередження та сигнали про можливу загрозу з боку росії, тим самим не забезпечивши належної міри впередбачення та готовності України протистояти наслідкам сьогоднішнього. Обґрунтовувалося це тим, що «західні партнери не надавали Україні конкретних даних щодо вторгнення», а оприлюднення можливих планів кремля завдало б втрат на «7 мільярдів доларів на місяць, починаючи з жовтня минулого року, і в той момент, коли росіяни справді атакували, вони б нас захопили за три дні» [9].

З боку вирішення питань публічного значення, ситуація стала критичною першочергово через відсутність належного планування та реакції на потенційні загрози. Примітно, що ще у 2011 році Національний інститут стратегічних досліджень надав відповіді на запитання: «які національні цінності слід захищати? Як вищому політичному керівництву держави, топ-менеджерам системи забезпечення національної безпеки та її суб'єктам, іншим керівникам упоратися з непростими проблемами безпеки сьогодні й майбутнього України? Як їм реагувати на сучасні виклики та загрози? Якими мають бути місії їхніх організацій? Як вони можуть розвивати переваги системи забезпечення національної безпеки, скористатися можливостями, водночас зводячи до мінімуму й усуваючи загрози національній безпеці [10, с. 7]? І тільки у 2021 році, указом Президента України № 479/2021 затверджено Концепцію забезпечення національної системи стійкості, яка спрямована на забезпечення здатності держави і суспільства своєчасно ідентифікувати загрози, виявляти вразливості та оцінювати ризики національній безпеці, запобігати або мінімізувати їх негативні впливи, ефективно реагувати та швидко і повномасштабно відновлюватися після виникнення загроз або настання надзвичайних та кризових ситуацій усіх видів, включаючи загрози гібридного типу, але не обмежуючись ними [11].

Така необхідність є об'єктивною, особливо в контексті локального рівня. Вважаємо за доцільне вказати, що наразі суб'єкти владних повноважень у його межах формуються від голови громади та ради депутатів і, як правило, обрані емоційно та без системної оцінки їхньої компетенції. Фактично, той хто вклав більше грошей у передвиборчий процес та у власну рекламу, – має мандат. Тобто вибір будеться не за професійними якостями кандидата, а за пізнаваності бренду й обіцянок кандидата. Зазвичай ці люди не орієнтовані на системну працю, відповідальну та професійну команду, а набирають владну структуру зі «своїх». Така модель не дозволяє ефективно формувати професійну управлінську систему та систему менеджменту, а навпаки породжує закритість та корумпованість.

Інший бік цієї проблеми полягає у відсутності бажання громадян брати участь у вирішенні питань публічного значення. Загальновідомо, що головним джерелом влади за Конституцією України є народ, але здебільшого мало кого цікавить управлінський процес. Громадянин не відчуває себе господарем за межами власної оселі, а рідна вулиця та село сприймається нібито власність та компетенція не їх рівня. На відміну від виборця розвинутих, наприклад європейських громад, де більшість громади не лише сфокусована на правильному виборі, а ще постійно слідкує та контролює всі рішення органів виконавчої та місцевої влади на відповідність їхнім інтересам. Зазвичай участь вітчизняної громади в процесі формування пріоритетів розвитку власної громади та країни закінчується на рівні виборчої дільниці біля урни безвідповідальним вибором. Відповідно, ознака публічності адміністрування фактично нівелюється, втрачає будь-який сенс, адже єдине джерело влади засинає на 4–5 років до наступних виборів.

Без перебільшень можна узагальнити, що тільки 0,1% громади дійсно цікавиться та контролює як формуються пріоритети в управлінських рішеннях місцевої влади. Таким чином, фактично не маючи замовника послуг, місцева влада фокусується на формальних ініціативах, запозичених від попередників, які не відповідають реальним викликам та потребам сучасного суспільства та держави. За лаштунками такого управління залишається реальний пріоритет у вигляді розподілу ресурсів громади, бюджетів та землі, в інтересах панівних еліт. При цьому громадські слухання та обговорення проходять за формальним принципом, інколи з обмеженим доступом для справжньої громади (навіть до фізичного блокування доступу до місця проведення таких ініціатив, хоч це гарантовано законом кожному).

На нашу думку, саме на таких засадах формується більшість громад та орієнтовані вони зазвичай на планування в терміні одного бюджетного року, адже головним питанням постає «освоєння» бюджету по застарілим зручним схемам. З тих самих підстав ми маємо проблеми рівня виконавчої влади, бо навіть уряд формується за принципом квот таких самих депутатів, встановлюючи вертикаль «своїх» часто не профільних фахівців, орієнтованих на інтереси не людини та держави, а політичної партії яка їх туди поставила.

Звісно, існують і інші, справжні, орієнтовані на розвиток громад та держави в цілому управлінці. Однак їх меншість та зазвичай громаді вони не цікаві, бо орієнтовані не на публічні концерти для виборців, а на публічне благо. Їм важко формувати та впроваджувати планову антикризову (як і будь-яку іншу) стратегію, бо мають величезний супротив на всі свої ініціативи, але водночас в процесі кризи, саме на їх плечах опиняється реальне антикризове управління. Яскравий приклад, це початок повномасштабного вторгнення, адже більшості корумпованих чиновників управлінської ланки не стало, а залишились лише ті, хто реально розумів стан справ і був не байдужий, готувався на скільки то було можливим в умовах реалій нашої

країни та в перший день мав змогу реалізувати попередньо розроблений відповідальний план дій.

Отже, для ефективної моделі функціональності публічного адміністрування в Україні не вистачає професійного підходу до аналізу та планування виконавчих програм, які будуть орієнтовані на сучасний досвід розвинутих держав та відповідати особливостям інтересів і стану безпечного середовища країни. Додаткову проблему створюють кадри, які дістались нам від Радянського Союзу, агенти кремля у всіх органах влади, що професійно орієнтовані на знищення будь-якої ефективної моделі публічного адміністрування в Україні.

Узагальнюючи, ключовими проблемами слабких засад становлення належного публічного управління в Україні також є відсутність: 1) свідомого підходу вибору у виборця, що породжує безвідповідальну, корумповану систему, орієнтовану не на публічне благо, а інтереси панівних груп; 2) державної стратегії підтримки справжніх, професійних та відповідальних кандидатів публічної служби.

Висновки. З огляду на те, що публічне адміністрування не є статичним, йому притаманний динамізм в контексті підвищення ефективності та адаптації до суспільних змін, – припускаємо, що розвиток сектора публічного адміністрування вже досить тривалий час мав бути спрямований на переорієнтацію з фактичного вирішення питань публічного значення до превентивно-антикризового, основна ідея якого об'єктивує зменшення ймовірності виникнення кризових подій та належну підготовку до ефективної реакції у випадку потреби.

Зокрема національна система стійкості, як концепційна ідея відродження спроможностей України запобігати та належно реагувати на широкий спектр загроз, а також швидко відновлюватись після кризових ситуацій [11], декларує необхідність вдосконалення та модернізації публічно-управлінської діяльності на всіх її етапах та рівнях, тим самим підтверджує доцільність становлення та розвитку інституту антикризового публічного адміністрування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зеленько Г. Кризи політичного розвитку в Україні: причини та зміст. *Політичні дослідження*. 2021. № 2. С. 33–61.
2. Городня Н. Д. «Українська криза»: міжнародний контекст. *Будуємо нову Україну* : збірник конференції (м. Київ, 26–27 листопада 2014 р.). 2015. С. 348–358.
3. Бойцун М. Причини української кризи (переклад М. Юдін). *Спільне*, 2016. №10: Війна і націоналізм. URL: <https://commons.com.ua/uk/prichini-ukrayinskoyi-krizi/>
4. Єремідя В. Чи прискорить криза вступ України до ЄС. *Радіо свобода*. 2009. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/1499372.html>
5. Історія становлення відносин Україна-ЄС. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es>
6. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік. *Урядовий портал*. 2022. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/euua_report_2021_ukr-2.pdf
7. Корсунський С. Причини і наслідки війни Росії проти України: що буде далі? *Радіо свобода*. 2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/rosiya-viyna-ukrayina-shcho-dali/31739012.html>
8. Щодо безпекових гарантій для України за Будапештським меморандумом. *Офіс Президента України: офіційний сайт*. 2020. URL: <https://www.president.gov.ua/news/shodo-bezpekovich-garantij-dlya-ukrayini-za-budapeshtskim-mem-64649>
9. Кириленко О., Лукашова С. Подія дня: Готовність України до війни – як змінювалися заяви влади. *Українська правда*, 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/08/17/7363726/>
10. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. К. : НІСД, 2010. 288 с.
11. Концепція забезпечення національної системи стійкості: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021. *Офіс Президента України: офіційний сайт*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>