

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ: АКсіОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

PUBLIC ADMINISTRATION REFORMING IN WARTIME CONDITIONS: METHODOLOGICAL AND LEGAL ASPECTS

Кучук А. М.

Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права та публічного управління,
Сумський державний педагогічний університет імені А. С. Макаренка,
м. Суми, Україна
ORCID: 0000-0002-5918-2035

Andrii Kuchuk

Doctor of Law, Professor,
Professor at Law and Public Management Department,
Sumy State Pedagogical University named after A. S. Makarenko,
Sumy, Ukraine

Актуальність дослідження обумовлена необхідністю подальшого реформування системи публічного управління в Україні задля відповідності європейським стандартам та ефективної відсічі збройної агресії російської держави. Метою дослідження є висвітлення аксіологічних аспектів реформування публічного управління в умовах воєнного стану. Вказується на важливість переоцінки аксіологічних основ публічного управління та значимість таких цінностей як людські права, правовладдя та демократія (у тому числі і в умовах воєнного стану). Результати дослідження ґрунтуються на даних, отриманих використанням аксіологічного, герменевтичного та системного підходів. Соціокультурна природа публічного управління обумовлює необхідність застосування аксіологічного підходу, що дозволяє визначити цінності, які є визначальними для суспільства та як вони впливають на реформування управлінських систем. Реформування публічного управління, як і сама система публічного управління, можуть бути ефективними лише за умови розуміння тих цінностей, які мають бути покладені в основу публічного управління. Досягнення мети дослідження передбачає висвітлення того, як такі цінності як людські права, демократія, правовладдя впливають на сутнісний аспект публічного управління, визначаючи його спрямування. Кожна з цих цінностей відіграє важливу роль у протистоянні викликам сьогодення, закладає фундамент для відновлення та розвитку країни у майбутньому. Встановлено, що євроінтеграція України вимагає не лише технічних і юридичних змін, але й переосмислення ціннісних основ публічного управління. Виявлено, що аксіологічний підхід стає ключовим інструментом євроінтеграції, забезпечуючи, щоб реформи не лише відповідали формальним вимогам, але й мали аксіологічне спрямування. Обґрунтовано, що воєнний стан не є тим фактором, що дозволяє відійти від завдання забезпечення основоположних цінностей – демократії, правовладдя, людських прав. Встановлено, що в умовах воєнного стану дотримання вимог правовладдя стає критично важливим для забезпечення стабільності, довіри громадян до держави та збереження демократичних цінностей. Аксіологічний підхід має стати основою для подальших досліджень як основ публічного управління, так і окремих його аспектів.
Ключові слова: аксіологічний підхід; воєнний стан; демократія; людські права; правовладдя; публічне управління.

The relevance of the study is stipulated by the necessity for further public administration system reforming in Ukraine, in order to meet European standards and effectively repel the armed aggression of the russian state. The purpose of the study is to elucidate the axiological aspects of public administration reforming under martial law. The importance of re-evaluating the axiological foundations of public administration and the importance of the following values, namely human rights, the rule of law and democracy (including under martial law) is indicated. The research results are based on the data obtained using axiological, hermeneutic and systemic approaches. The social and cultural nature of public administration necessitates the use of an axiological approach, which allows determining the values being defining for society and how they affect the reform of management systems. Public administration reforming, as well as the system of public administration itself, can be effective only under the condition of understanding of the values that should be the basis of public administration. Achieving the goal of the research involves covering how such values as human rights, democracy, and the rule of law affect the essential aspect of public administration, determining its direction. Each of these values plays an important role in confronting the modern challenges, laying the foundation for the recovery and development of the country in the future. It was established that the European integration of Ukraine requires not only technical and legal changes, but also a rethinking of

the public administration's value foundations. It was revealed that the axiological approach becomes a key tool of European integration, ensuring that reforms not only meet formal requirements, but also have an axiological direction. It is substantiated that the state of war is not the factor that allows us to deviate from the task of ensuring the fundamental values, namely – democracy, the rule of law, and human rights. It was established that in the conditions of martial law, compliance with the requirements of the rule of law becomes critically important for ensuring stability, citizens' trust in the state, and preservation of democratic values. The axiological approach should become the basis for further research of the foundations of public administration as well as its individual aspects.

Key words: *axiological approach; martial law; democracy; human rights; rule of law; public administration.*

ВСТУП

Подальше реформування системи публічного управління в Українській державі, зважаючи на задекларований напрям долучення до Європейського Союзу, є одним з важливих завдань органів державної влади. Прагнення до членства в Європейському Союзі ставить перед Україною завдання привести свою систему публічного управління у відповідність до європейських стандартів, що серед іншого передбачає реформування законодавства, підвищення прозорості та ефективності роботи державних інституцій, а також забезпечення правовладдя. Відповідність цим критеріям є необхідною умовою для вступу до Європейського Союзу, тому реформи в цій сфері є стратегічно важливими.

Розв'язання цього завдання ускладнюється умовами воєнного часу. Війна висуває нові виклики перед системою публічного управління, зокрема, потребу в оперативному прийнятті рішень, мобілізації ресурсів, забезпеченні безпеки та підтримці соціальної стабільності. В таких умовах органи державної влади повинні діяти швидко, але ефективно, зберігаючи при цьому прозорість та підзвітність.

Відтак, в тих обставинах, в яких нині перебуває наша держава, питання публічного управління набуло особливого значення. Від ефективності публічного управління багато у чому залежить майбутнє Української держави.

Таким чином, реформування системи публічного управління в умовах воєнного часу є надзвичайно складним, але вкрай необхідним завданням. Успіх цих реформ багато в чому визначить майбутнє України, її здатність до інтеграції в європейське співтовариство та забезпечення сталого розвитку. Органи державної влади повинні бути готові до викликів, які ставить перед ними сучасність, і діяти рішуче та професійно для досягнення поставлених цілей.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Піднята проблематика стала предметом дослідження переважно вітчизняних науковців, фактором чого стала збройна агресія російської держави та її повномасштабне вторгнення на територію України. Як наслідок, уже більше двох років Україна змушена обороняти свій суверенітет та відновлювати територіальну цілісність. До вказаного часу публічне управління в умовах воєнного часу не стало предметом вивчення.

Аналіз наукової літератури за означеним предметом дозволяє зробити висновок про те, що вітчизняні вчені приділяють увагу як окремим аспектам реформування публічного управління, так і узагальненому осмисленню такого реформування. Так, щодо першого аспекту – окремі аспекти реформування публічного управління – то згадаю дослідження І. Припхан та Р. Щур, присвячене з'ясуванню економічних і конституційних аспектів управління територіальними громадами у період воєнного стану [1]. У роботі автори відзначають важливість забезпечення людських прав, роблять висновок про успішність адміністративної реформи, яка дозволила ефективно взаємодіяти органам місцевого самоврядування та органів державної влади. Однак, вказується і на нові виклики, обумовлені воєнним часом. Автори також відзначають, що «в деяких місцевостях, де не ведуться бойові дії, виникла ситуація, коли одночасно функціонують військові адміністрації та органи місцевого самоврядування» [1, с. 285].

Щодо загальних аспектів публічного управління, то відзначу дослідження роботи А. Миколок, присвячену питанням ефективності публічного управління, у якій наголошується на актуальності «питання вирішення ключових проблем публічного управління в Україні та роботи в напрямку побудови цілісної та незалежної системи публічного управління, створення системи ефективного фінансового менеджменту, розробка системи відповідальності за порушення, забезпечення високого професійного рівня кадрів, підвищення якості надання послуг в сфері публічного управління, тощо» [2, с. 45].

У цьому ж аспекті варто відзначити і роботу В. Борщевського, О. Василиці, Є. Матвєєва, предметом вивчення якої є інституційним трансформаціям і розвитку публічного управління в умовах війни, у якій автори відзначають ті проблеми, що потребують вирішення: «інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення» [3]. Означені проблеми взяті нами за основу, але у їх сутнісному вимірі.

«Одним із основних варіантів ефективності публічного управління в умовах воєнного стану є повна консолідація зусиль і взаєморозуміння на усіх його рівнях, що вкрай важливо у воєнний час, налагодження тісної співпраці зі суспільством»

[4, с. 92] – до такого висновку дійшов Б. Мельниченко, досліджуючи стан публічного управління в Українській державі в нинішніх умовах.

Загалом, варто вказати, що основна увага науковців зосереджена на необхідності більш тісної взаємодії між органами місцевого самоврядування з органами державної влади, а також одних й інших з інститутами громадянського суспільства, однак, не акцентується увага на сутнісних контекстах публічного управління, які й визначають його спрямованість, дозволяють визначити пріоритети діяльності та ті завдання, що потребують розв'язання, зокрема, і в умовах воєнного стану.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Метою цієї роботи є висвітлення аксіологічних аспектів реформування публічного управління в умовах воєнного стану. Відповідно, необхідно розв'язати такі завдання: 1) розкрити важливість переоцінки аксіологічних основ публічного управління; 2) описати значимість таких цінностей як людські права, правовладдя та демократія (у тому числі і в умовах воєнного стану).

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основними методологічними підходами, що використані при вивченні методологічних та правових аспектів реформування публічного управління, є аксіологічний, герменевтичний та системний. Використання аксіологічного, герменевтичного та системного підходів у комплексі дозволяє глибше розуміти різні аспекти публічного управління та ефективно планувати і реалізовувати його реформування.

Аксіологічний підхід фокусується на цінностях, що лежать в основі публічного управління. Він аналізує, які цінності є визначальними для суспільства та як вони впливають на реформування управлінських систем. Цей підхід допоміг визначити, які цінності (людські права, демократія, правовладдя) є важливими для різних груп стейкхолдерів та як ці цінності впливають на формування управлінських політик і законодавчих ініціатив.

Герменевтичний підхід використано для інтерпретації приписів законодавства, пов'язаного із публічним управлінням. Цей підхід допомагає тлумачити правові норми, аналізувати законодавчі тексти з метою їх удосконалення.

Системний підхід розглядає публічне управління як складну систему, що складається з взаємопов'язаних елементів. Він аналізує, як ці елементи взаємодіють між собою і як зміни в одній частині системи можуть вплинути на інші частини. У реформуванні публічного управління системний підхід допомагає виявити всі компоненти управлінської системи, їх зв'язки і залежності, а також прогнозувати наслідки реформ.

РЕЗУЛЬТАТИ

Методологічні аспекти реформування публічного управління передбачають урахування соціальної природи явища публічного управління, а відтак, мають ґрунтуватися на аксіологічному підході. На шляху реформування самої системи публічного управління вже вжито низку заходів, принаймні, інституційних та організаційних. Водночас, з моменту здобуття незалежності Україна зіткнулася з викликом переосмислення та перегляду визнаних на той час цінностей. У сучасному контексті необхідність коригування ціннісного аспекту публічного управління полягає у переході до принципів демократії, верховенства права, поваги до людських прав та прозорості влади. Ці принципи є основою для розбудови ефективної та справедливої держави, яка орієнтована на потреби та інтереси своїх людей, що проживають (перебувають) на території цієї держави.

Процес євроінтеграції, який обумовлює комплексне реформування системи організації функціонування Української держави, є також важливим фактором необхідності врахування аксіологічного підходу до реформування публічного управління. Аксіологічний підхід дозволяє врахувати фундаментальні цінності, що є основою європейських стандартів управління. Євроінтеграція вимагає впровадження таких цінностей, як верховенство права, прозорість, підзвітність, ефективність та захист людських прав. Ці цінності мають стати основою для реформування всіх сфер публічного управління.

Врахування аксіологічного підходу в процесі реформування дозволяє:

- гармонізувати законодавство (приведення національних законів у відповідність із європейськими стандартами потребує розуміння і втілення європейських цінностей, що стане підґрунтям створення правової бази, яка відповідає вимогам Європейського Союзу);

- забезпечити прозорість і підзвітність (реформи мають сприяти збільшенню прозорості дій органів публічної влади та підзвітності посадових осіб перед населенням, що є важливим фактором успішного публічного управління);

- підвищити ефективність управлінських процесів (орієнтація на ефективність і результативність є важливою цінністю в європейському управлінні; використання аксіологічного підходу допомагає створити умови для оптимального використання ресурсів та підвищення якості державних послуг);

- сприяти захисту людських прав (урахування вимог людських прав у всіх аспектах публічного управління є невід'ємною частиною європейських цінностей).

У цьому контексті важливо також наголосити на необхідності імплементації вимог правовлад-

дя. Так, згадаю тезу К. Рябець про те, що «однією з підстав виникнення проблем у процесі реалізації публічного управління є ігнорування принципів законності та верховенства права, а в деяких випадках – неможливість застосування останніх унаслідок недосконалості законодавства» [5, с. 70].

Правовладдя є однією з фундаментальних цінностей, на яких базується Європейський Союз. Впровадження принципів правовладдя у систему публічного управління України є ключовим аспектом для успішної інтеграції в європейський правовий простір. Що, серед іншого, передбачає й інституційну спроможність. Важливо забезпечити належний рівень підготовки державних службовців та працівників органів правопорядку, щоб вони були спроможні ефективно виконувати свої обов'язки. Необхідно зміцнити інституції, відповідальні за дотримання та захист правовладдя, забезпечивши їхню незалежність та ресурсну забезпеченість.

Дотримання вимог правовладдя набуває особливого значення в умовах воєнного стану. Воєнний час є тим чинником, що призводить до обмежень і порушень людських прав людини [6, с. 70]. Саме тому важливо забезпечити, щоб навіть у такі критичні періоди принципи правовладдя залишалися непорушними. Усі нормативно-правові акти, прийняті в умовах воєнного стану, мають бути чіткими, зрозумілими та відповідати принципам правовладдя. Усі обмеження прав і свобод мають бути тимчасовими, пропорційними та необхідними для досягнення конкретних цілей безпеки [7, с. 28-29]. Всі порушення прав і свобод людини повинні ретельно розслідуватися, а винні мають притягуватися до відповідальності. Особливу увагу слід приділяти захисту вразливих груп населення, таких як діти, жінки, люди похилого віку та люди з інвалідністю, забезпечуючи їхні потреби та права.

Складність імплементації правовладдя для управлінців пов'язана, зокрема, з тим, що правовладдя є соціокультурним явищем, ґрунтується і захищає відповідні цінності. Не можна навести одне єдине визначення правовладдя.

Слід згадати окремі конституційні положень, які мають бути орієнтирами реформування системи публічного управління. Так, у першу чергу, це ст. 3 Конституції України, у якій вказано на основну цінність. «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [8].

Наголошу, що навіть воєнний стан не є тією обставиною, що дозволяє «ліквідувати» людські права. Так, останні поділяються на абсолютні та відносні [9, с. 19]. Абсолютні права не можуть

бути обмежені ні за яких умов, навіть «під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації» [10], як це відзначено у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Як бачимо, саме людські права є тим явищем, що визначає спрямованість публічного управління. Саме у цьому аспекті варто згадати і ст. 8 Конституції, відповідно до якої «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» [8].

Додам, що ті зміни до національного законодавства, що буди внесені протягом останніх років саме і спрямовані на імплементацію вимог людських прав та правовладдя.

У цьому ж аспекті варто вказати і на демократію як цінність. Демократія як цінність і принцип публічного управління набуває особливого значення в умовах воєнного стану. Під час воєнного стану демократичні принципи забезпечують збереження основоположних прав і свобод людини, а також гарантують підзвітність і прозорість дій державної влади. Збереження та підтримка місцевих органів влади сприяє децентралізації і забезпечує наближеність управлінських рішень до потреб місцевих громад. Навіть в умовах війни важливо забезпечити механізми для участі громадян у прийнятті рішень, зокрема через громадські слухання, консультації тощо. Необхідно сприяти діяльності громадських організацій, які можуть надавати важливу інформацію, підтримку та контроль за діями влади.

Таким чином, демократія як цінність і принцип публічного управління в умовах воєнного стану не тільки забезпечує стабільність і порядок, але й сприяє збереженню і зміцненню довіри громадян до держави, що допомагає не лише успішно протистояти викликам сьогодення, але й закладає міцний фундамент для відновлення та розвитку країни у майбутньому.

ДИСКУСІЯ

Реформування публічного управління має урахувати іманентність однойменному явищу соціокультурності, а відтак, зв'язку з аксіологією. Аксіологічний підхід має стати основою методології концепції реформування. Воєнний стан не зменшує, а посилює важливість урахування ціннісної складової відповідного суспільства. Збройна агресія російської держави стала свого роду каталізатором реалізації євроінтеграційного вектору розвитку Української держави. Основний акцент у реформуванні має бути зроблений, як і у мирний час, на таких цінностях як демократія, людські права та правовладдя. Публічне управління, вирішуючи питання відсічі збройній агресії, не може посягати на сутність вказаних цінностей. В межах аксіології, властивій західній правовій культурі, саме інтереси особи превалюють над інтересами колективу (звідси

й людські права як властивості окремої особи, а не колективу осіб; а також розуміння демократії не як влади більшості, а як такої влади, що ураховує й інтереси меншості. Саме цей контекст і був предметом висвітлення у цій роботі, він же визначає і напрями подальших досліджень як фундаментальних основ публічного управління, так і окремих його аспектів.

ВИСНОВКИ

Таким чином, процес євроінтеграції Української держави не лише вимагає технічних і юридичних змін, але й глибокого переосмислення ціннісних основ публічного управління в Україні. Аксиологічний підхід стає ключовим інструментом у цьому процесі, забезпечуючи, щоб реформи не лише відповідали формальним вимогам, але й були вкорінені у спільних європейських цінностях, що сприятиме сталому розвитку та

підвищенню добробуту населення. Воєнний стан не є тим фактором, що дозволяє відійти від завдання забезпечення основоположних цінностей – демократії, правовладдя, людських прав.

Невід'ємною частиною реформування публічного управління в аспекті процесу євроінтеграції та функціонування держави в умовах воєнного стану є імплементація вимог правовладдя, що дозволяє не лише адаптувати національну систему права до європейських стандартів, але й створити умови для справедливого, прозорого та ефективного управління, що забезпечить ефективну протидію збройній агресії, довгостроковий розвиток та добробут громадян України. В умовах воєнного стану дотримання вимог правовладдя стає критично важливим для забезпечення стабільності, довіри громадян до держави та збереження демократичних цінностей.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Prypkhan, I.I., & Shchur, R.I. (2023). Ekonomichni ta konstytutsiino-pravovi aspekty publicznego upravlinnia terytorialnymy hromadamy v umovakh voiennoho stanu [Economic and constitutional-legal aspects of the public administration of territorial communities under the conditions of martial law]. *Aktualni problemy rozvytku ekonomiky rehionu – Actual problems of the development of the economy of the region*, 19 (2), 280-288. DOI: 10.15330/apred.2.19.280-288 [in Ukrainian].
2. Mykoliuk, A.V. (2022). Publichne upravlinnia v umovakh viiskovoho stanu: pytannia efektyvnosti [Public governance under martial status: issues of efficiency]. *Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini – Public management and administration in Ukraine*, 29, 45-48. DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.8> [in Ukrainian].
3. Borshchevskiy, V.V., Vasylytsia, O.B., & Matvieiev, Ye.E. (2022). Publichne upravlinnia v umovakh voiennoho stanu: instytutsiini transformatsii, stratehichne planuvannia ta mekhanizmy rozvytku [Public management under martial law: institutional transformations, strategic planning and development mechanisms]. *Derzhava ta rehiony – State and regions*, 2 (76), 30-35. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.5> [in Ukrainian].
4. Melnychenko, B.B. (2023). Publichne upravlinnia v Ukraini v umovakh voiennoho stanu [Public management in Ukraine under martial law]. *Derzhava ta rehiony – State and regions*, 2 (80), 92-96. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.2.15> [in Ukrainian].
5. Riabets, K. (2023). Zakonnist ta verkhovenstvo prava yak pryntsyipy publicznego upravlinnia [Legality and rule of law as principles of public administration]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia – Scientific Herald: Public Administration*, (1 (13), 70-85. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-70-85](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-70-85) [in Ukrainian].
6. Stadnik, I.V., & Buravska, A.A (2022). Verkhovenstvo prava v umovakh voiennoho stanu [Rule of law under martial law]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 9, 69-73. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/15> Retrieved from http://lsej.org.ua/9_2022/15.pdf [in Ukrainian].
7. Korniienko, M. V. (2022). Prava liudyny v umovakh voiennoho stanu: zahalnopravovyi dyskurs [Human rights in martial law terms: general and legal discourse]. *Pivdenoukrainskyi pravnychiy chasopys – South Ukrainian legal journal*, 1-2, 27-31. DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.1-2.5> [in Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku № 254к/96-VR, [Constitution of Ukraine from Juny 28 1996, № 254к/96-BP]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
9. Kuchuk, A.M., Minchenko, O.V., & Orlova, O.O. (2021). Praktyka Yevropeiskoho sudu z prav liudyny [Practice of the European Court of Human Rights]. Dnipro: Seredniak T. K. [in Ukrainian].
10. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from November 4 1950, Registration Number 2889. <https://treaties.un.org/> Retrieved from <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20213/volume-213-I-2889-English.pdf>.